

УДК 342.534

ДОВЕРИТЕЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ КАК МЕХАНИЗМ РАЗРЕШЕНИЯ ПРОТИВОРЕЧИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О СТАТУСЕ ДЕПУТАТА

М. А. КОТЛЯРОВ,
доктор экономических наук,
профессор кафедры управления недвижимостью
E-mail: kotlyar2005@list.ru
Государственный университет управления

Российское законодательство о статусе депутата содержит ряд моментов, требующих урегулирования. Это касается запретов и ограничений для парламентария на осуществление коммерческой деятельности, прав на участие в органах управления хозяйственных обществ, ситуаций возникновения конфликта интересов в ходе служебной деятельности. В статье рассматриваются вопросы соблюдения законодательства о статусе депутата в связи с механизмом доверительного управления имуществом.

Ключевые слова: статус депутата, собственность, орган управления компанией, акции, доли участия, конфликт интересов, доверительное управление имуществом.

Практика толкования и применения норм Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [2] (далее — Федерального закона № 3-ФЗ) в части условий осуществления членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы (далее — депутатом) своих полномочий позволяет выделить ряд проблемных областей, требующих особого внимания и скорейшего законодательного урегулирования. В данной статье предлагается обратиться к наиболее злободневной теме в данном вопросе — ограничениям и запретам на осуществление депутатом определенных видов деятельности.

Основная цель статьи заключается не только в выявлении проблемных мест в законодательстве, но и в подготовке конкретных предложений по совершенствованию доверительного управления собственностью, которое во многом является решением обозначенной проблемы. Стоит подчеркнуть, что вопросы соблюдения законодательства о статусе депутата не являются узкой прикладной темой или поводом для отвлеченной научной дискуссии. Данный вопрос представляет собой проблему, имеющую как теоретико-методологическое, так и прикладное значение, находится в непосредственной связи с такими элементами национальной безопасности, как легитимность, достоверность и качество системы законодательства в государстве. Очевидно, что юридическая чистота и прозрачность в вопросах статуса народного избранника — это фактор качества правовой системы страны, одна из основ доверия народа к власти.

Проблематика в сфере ограничений и запретов для депутата в части владения и управления собственностью. По сути, вся проблематика в указанной сфере сконцентрирована в ст. 6 Федерального закона № 3-ФЗ, которая определяет условия осуществления членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы своих полномочий. Позволим себе процитировать, выделив наиболее проблемные места, практическое применение которых и привело недавно к ряду конфликтов в российской системе власти. Как следует из текста ст. 6

Федерального закона № 3-ФЗ (в ред. от 21.11.2011), депутат не вправе:

1) заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

2) состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации.

В качестве третьего момента отметим, что согласно п. 2.1. ст. 6 Федерального закона № 3-ФЗ, в случае если «владение членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Вряд ли при принятии данного федерального закона и поправок к нему кто-либо мог прогнозировать, что практическое применение и толкование этих трех положений как по отдельности, так и в совокупности может создать определенную экономико-правовую проблему.

Начнем с понятия «предпринимательская деятельность». Как следует из текста п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ [1], предпринимательская деятельность — это «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». Одновременно поясним, что согласно ст. 23 Гражданского кодекса РФ установлено, что если гражданин занимается предпринимательской деятельностью без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, он не может ссылаться на тот факт, что он не является индивидуальным предпринимателем. Таким образом, если речь идет о признаках предпринимательской деятельности, например в связи со статусом депутата, то следует подтвердить следующие существенные моменты:

- деятельность осуществляется самостоятельно;
- детальность направлена на систематическое получение прибыли;
- извлечение прибыли происходит от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

По мнению автора, однозначно классифицировать ту или иную деятельность как предпринимательскую достаточно сложно, в каждом конкретном случае это должен делать суд, что и происходит, когда необходимо подтверждать факт незаконной предпринимательской деятельности. Еще раз подчеркнем, что в случае с гражданином, зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, вопрос об идентификации деятельности снимается. Все его действия в статусе предпринимателя считаются предпринимательской деятельностью, если не утверждается или не доказывается обратное. В случае с депутатом, где, естественно, статуса индивидуального предпринимателя нет, встает вопрос о выявлении признаков предпринимательской деятельности, что однозначно может установить только суд.

Следующим проблемным моментом является запрет состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации. Как следует из текста ст. 32 гл. IV «Управление в обществе» Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», высшим органом общества является общее собрание участников общества [3]. В свою очередь, в ст. 47 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» сказано, что высшим органом управления общества является собрание акционеров [4]. Более того, как следует из законодательства о рынке ценных бумаг, акция — это «эмиссионная ценная бумага, закрепляющая права ее владельца (акционера)... на участие в управлении акционерным обществом» [5]. Не будем касаться такого нюанса, как то, что в законе об обществах с ограниченной ответственностью используется понятие «высший орган общества», а в законе об акционерных обществах — «высший орган управления обществом». Отметим только, что в п. 2 г) ст. 6 Федерального закона № 3-ФЗ используется понятие «орган управления» хозяйственного общества или иной коммерческой организации.

Главная проблема здесь видится в том, что сам факт наличия гражданина-депутата в составе участников общества с ограниченной ответственностью или факт владения акциями акционерного общества есть нарушение Федерального закона № 3-ФЗ, которое прямо запрещает состоять членом органа управления хозяйственного общества. Более того, противоречие содержится даже внутри самой ст. 6 Федерального закона № 3-ФЗ. Так, в п. 2.1. данной

статьи говорится: «В случае если владение членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление...» [2]. Таким образом, в самом же Федеральном законе № 3-ФЗ допускается возможность для депутата быть владельцем доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, при этом запрещается состоять в органе общества, что в случае с собранием участников можно реализовать только через владение долями участия в капитале этого общества.

Если обратиться к дате введения этой поправки (имеется в виду п. 2.1. в ст. 6 Федерального закона № 3-ФЗ с датой введения 25.12.2008) и принципу актуальности и применения более поздних норм в случае возникновения противоречий, то можно легко сделать вывод о косвенном подтверждении — сам факт владения депутатом долями участия или акциями и вытекающий отсюда факт участия в высшем органе управления компанией допустимы. На взгляд автора, иной вариант толкования привел бы к тому, что депутат Государственной Думы или член Совета Федерации в период срока исполнения полномочий не имеет права владеть акциями и долями в обществах с ограниченной ответственностью. Этот вариант — уже повод для рассмотрения ситуации с точки зрения Конституции РФ, защищающей права собственности граждан.

Отметим, что в вопросе о запрете для депутата состоять членом органа управления общества пока затронута только часть проблемы. До сих пор рассматривалась ситуация пассивного участия в органе управления обществом, которая реализуется через владение акциями или долями. Однако вполне очевидно, что деятельность общества требует активных действий участников общества посредством их участия в очередных и внеочередных собраниях. Естественно, на собраниях участников принимаются решения, которые влияют на деятельность этих обществ (утверждение исполнительного органа, определение приоритетных направлений деятельности, одобрение сделок и др.) и зачастую влияющих на их финансовый результат (распределение прибыли и др.). Таким образом, факт теперь уже участия депутата в собрании участников или

акционеров — это непосредственное участие в управлении хозяйственным обществом, *активная форма участия* в органе управления обществом.

Казалось бы, способом решения проблемы активного вынужденного участия депутата в управлении обществом является передача акций (долей) в доверительное управление. Однако, как было отмечено, закон о статусе депутата устанавливает обязанность передавать акции (доли участия) в доверительное управление только в случае возможности наступления конфликта интересов. Прежде чем обратиться к доверительному управлению, следует рассмотреть понятие «конфликт интересов».

Понятие «конфликт интересов» встречается во многих федеральных законах и нормативных актах. В силу специфики темы настоящей статьи обратимся к трактовке указанного понятия, данному в законодательстве о государственной гражданской службе и законодательстве о противодействии коррупции. Как следует из законодательства о государственной гражданской службе, конфликт интересов — это «ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам...» [6].

Исходя из такой трактовки конфликта интересов, в случае с депутатом Государственной Думы вероятность его возникновения достаточно высока. Ведь депутаты Государственной Думы участвуют в разных видах законопроектных работ, в деятельности различных комитетов и комиссий. Сам факт участия в пленарных заседаниях и голосовании по отдельным вопросам повестки заседания парламента теоретически может создавать конфликт интересов. Выходом из ситуации, в которой есть вероятность постоянного возникновения конфликта интересов, является передача активов в доверительное управление. В целом это снимает необходимость постоянного мониторинга своих действий или даже бездействия, что может незаметно привести к конфликту интересов и, как следствие, к нарушению закона о статусе депутата.

Доверительное управление собственностью как механизм соблюдения требований законода-

тельства о статусе депутата. В данной части статьи рассмотрим доверительное управление собственностью как элемент защиты депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации от непредумышленного нарушения законодательства. Сразу поясним, что, пока в законодательстве о статусе депутата остается норма, согласно которой депутат и член Совета Федерации не вправе состоять членом органов управления хозяйственного общества, любые предложения кроме передачи прав собственности на акции или доли третьему лицу все равно ведут к формальному нарушению закона. Однако механизм доверительного управления, *во-первых*, косвенно решает проблему, снимает вопрос активного участия депутата в управлении компаний; *во-вторых*, факт его существования допускается в самом же законе о статусе депутата в случае возникновения конфликта интересов. Таким образом, можно сделать вывод, что если конфликта интересов в деятельности депутата не намечается, владеть долей участия в обществе или акциями допускается.

Рассмотрим ряд актуальных, на взгляд автора, вопросов в части передачи долей участия (акций) в доверительное управление. Первый момент, на котором необходимо остановиться, — это субъект доверительного управления. Проще говоря, поиск ответа на вопрос: какому лицу можно передавать доли (акции) в доверительное управление? Такого рода субъектов (потенциальных доверительных управляющих) можно выделить несколько:

- юридическое лицо без специальных лицензий и разрешений;
- юридическое лицо с лицензией профессионального участника рынка ценных бумаг;
- индивидуальный предприниматель;
- физическое лицо.

В целом доверительное управление имуществом регулируется гл. 53 Гражданского кодекса РФ, согласно ст. 1015 которого доверительным управляющим может быть индивидуальный предприниматель или коммерческая организация, за исключением унитарного предприятия. Физическое лицо также может выступать в качестве доверительного управляющего имуществом в случае, когда доверительное управление имуществом осуществляется по основаниям, предусмотренным законом. Последнее особенно важно в свете темы нашей статьи. Ситуация возникновения конфликта интересов в деятельности депутата, требующая передачи имущества в доверительное управление

(п. 2.1. ст. 6 Федерального закона № 3-ФЗ), — это как раз тот самый случай необходимости учреждения доверительного управления в силу закона, а значит, доверительным управляющим здесь может быть физическое лицо без статуса индивидуального предпринимателя.

Если речь идет о передаче в доверительное управление ценных бумаг, то управляющий должен иметь лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг (регламентируется приказом Федеральной службы по финансовым рынкам «Об утверждении порядка осуществления деятельности по управлению ценными бумагами» от 03.04.2007 № 07-37/пз-н). Стоит подчеркнуть, что в случае управления именно ценными бумагами, а не правами, удостоверенными ценными бумагами, доверительный управляющий не вправе принимать в доверительное управление инвестиционные паи паевого инвестиционного фонда и акции акционерного инвестиционного фонда, управляющей компанией которого является управляющий или его аффилированные лица. Если же в доверительное управление передаются права, удостоверенные ценными бумагами, то специальной лицензии или разрешения не требуется (см. таблицу).

Относительно долей участия в обществах с ограниченной ответственностью позволим себе еще одну ремарку. В одном из определений Высшего Арбитражного Суда РФ было отмечено: «Доля участника в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью не является вещью, а представляет собой способ закрепления за лицом определенного объема имущественных и неимущественных прав и обязанностей участника общества, поэтому положения Кодекса о праве собственности, а также общие положения Кодекса о договорах и о купле-продаже применяются к договору уступки доли в уставном капитале общества лишь постольку, поскольку они не противоречат специфике доли как предмета сделки»¹. Отсюда можно сделать вывод, что наиболее корректной формулировкой при передаче доли в обществе с ограниченной ответственностью в доверительное управление было бы «доверительное управление правами участника общества с ограниченной ответственностью».

Следующим проблемным моментом после определения объекта и субъекта доверительного управ-

¹ Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 07.09.2009 № ВАС-11093/09.

**Объекты и субъекты доверительного управления
в связи с законодательством о статусе депутата**

| Субъект доверительного управления | Объект доверительного управления | Комментарий |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Юридическое лицо без специальных лицензий и разрешений | Доли участия в обществах с ограниченной ответственностью. Права, удостоверенные ценными бумагами | Регулируются нормами Гражданского кодекса РФ (гл. 53 «Доверительное управление имуществом»)) |
| Юридическое лицо с лицензией профессионального участника рынка ценных бумаг | Ценные бумаги. Доли участия в обществах с ограниченной ответственностью. Права, удостоверенные ценными бумагами | Дополнительно регулируется приказами и распоряжениями Федеральной службы по рынку ценных бумаг, в частности приказом «Об утверждении порядка осуществления деятельности по управлению ценными бумагами» от 03.04.2007 № 07-37/пз-н |
| Индивидуальный предприниматель | Доли участия в обществах с ограниченной ответственностью. Права, удостоверенные ценными бумагами | Регулируются нормами Гражданского кодекса РФ (гл. 53 «Доверительное управление имуществом»)) |
| Физическое лицо (без статуса индивидуального предпринимателя) | Доли участия в обществах с ограниченной ответственностью. Права, удостоверенные ценными бумагами | Ситуация возможна в случае осуществления доверительного управления по основаниям, предусмотренным законом (например при необходимости передавать имущество в доверительное управление при наличии конфликта интересов в деятельности депутата) |

Источник: составлено автором.

ления является вопрос о необходимости внесения сведений о доверительном управляющем в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ). Практическая значимость такой постановки вопроса очевидна, когда дело доходит до реальных действий доверительного управляющего по совершению тех или иных действий в интересах учредителя управления, но уже без участия последнего.

Типичным примером является подача в регистрирующий орган протокола собрания участников общества, где вместо подписи учредителя управления уже значится подпись доверительного управляющего. При этом сведений о доверительном управляющем в регистрирующем органе нет, а на текущий момент специальной формы для внесения сведений о доверительном управляющем и о наличии договора доверительного управления не предусмотрено (как это следует из содержания и набора форм документов, утвержденных постановлением Правительства РФ «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей» от 19.06.2002 № 439). В то же время приказом ФНС России от 25.01.2012 № ММВ-7-6/25@ «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных

предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств» предусмотрено внесение сведений о доверительном управляющем. Информацию о доверительном управляющем можно будет внести в заявление о внесении изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в ЕГРЮЛ (форма № 14001). Станет возможным отражать информацию о возникновении и прекращении доверительного управления, а также об изменениях в сведениях о самом доверительном управляющем. Однако данный приказ вступит в силу после того, как постановление Правительства РФ № 439 утратит силу.

Таким образом, недостаточное урегулирование обозначенных вопросов в законодательстве о статусе депутата и о доверительном управлении создает неустойчивую правовую ситуацию, что может привести к негативным последствиям более серьезного уровня. Как известно, все депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации в соответствии со ст. 10 Федерального закона № 3-ФЗ предоставляют в комиссию по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера информацию о своих доходах и имуществе. Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 558 утверждена форма справки о доходах и имуществе лица, замещающего государственную должность, в разд. 4 которой есть подразд. 4.1. «Акции и иное участие в коммерческих организациях», 4.2. «Иные ценные бумаги».

Таким образом, при определенных условиях можно прийти к выводу, что наличие какой-либо информации о владении акциями или долями участия в коммерческих организациях само по себе есть нарушение, ведь это подтверждает участие депутата в органе управления общества. Выходит, любой депутат, которому есть что отразить в разд. 4.1. справки, автоматически является нарушителем Федерального закона № 3-ФЗ. Однако и это не вся проблема, ведь при определенных условиях можно поставить вопрос о легитимности органа власти и производимых им законов, если значительная часть его представителей нарушают законодательство о собственном статусе. Дабы столь абсурдная, на первый взгляд, постановка вопроса не могла возникнуть, необходима коррекция положений законодательства о статусе депутата, прежде всего в части конкретизации понятия «участие в органах управления обществом».

В заключение на основе проведенного анализа необходимо сделать следующие выводы.

Во-первых, практика последнего времени выявила ряд узких мест в законодательстве о статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации в вопросах запретов и ограничений на осуществление депутатом отдельных видов деятельности. В частности, проблемными можно считать такие аспекты, как запрет заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью (в части сложности классификации отдельных видов деятельности как предпринимательских); запрет на участие в органах управления хозяйственными обществами и иными коммерческими организациями (в части того, что сам факт владения долей есть, по сути, участие в органе управления общества, коим является высшее собрание участников или акционеров); противоречия в самом законодательстве о статусе депутата, регламентирующего необходимость передачи акций (долей участия) в доверительное управление в случае возникновения конфликта интересов в деятельности депутата, тем самым показывающего, что владение долями участия (акциями), а значит, и участие в высшем органе управления допускается.

Во-вторых, по мнению автора, необходимо уточнить положения пп. г) п. 2 ст. 6 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части замены словосочетания «состоять чле-

ном органа управления хозяйственного общества» на формулировку «принимать участие в работе органов управления хозяйственного общества, состоять членом исполнительных и наблюдательных органов управления хозяйственных обществ».

В-третьих, в силу вышеуказанных причин, а также с учетом того, что понятие «конфликт интересов» носит весьма широкое толкование, необходимо рассмотреть вопрос о передаче ценных бумаг, долей участия в уставных капиталах в доверительное управление вне зависимости от наличия признаков конфликта интересов на период осуществления полномочий депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.

В-четвертых, согласно практике доверительного управления в России можно говорить о нескольких субъектах доверительного управления, в качестве которых могут выступать юридические лица без специальных лицензий и разрешений, профессиональные участники рынка ценных бумаг, индивидуальные предприниматели, физические лица. Относительно последних стоит отметить, что применительно к законодательству о статусе депутата они могут выступать в качестве доверительных управляющих, в случае если в деятельности депутата имеется конфликт интересов (возникает обязанность передавать акции (доли) в доверительное управление в силу закона). Иных случаев обязательной передачи акций (долей участия) в доверительное управление в законодательстве о статусе депутата не прослеживается.

В-пятых, необходимо внесение сведений о наличии доверительного управляющего долями участия (акциями) хозяйственного общества в ЕГРЮЛ, что сняло бы ряд вопросов о реализации прав учредителя доверительного управления без его непосредственного участия в органах управления обществом. Практически это реализуется при вступлении в силу приказа ФНС России от 25.01.2012 № ММВ-7-6/25@ «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств», который уже зарегистрирован в Минюсте России.

В-шестых, отсутствие решения проблем, описанных в статье (особенно в части формулировок о запрете на членство в органах управления хозяйственными обществами и иными коммерчес-

кими организациями), не способствует повышению авторитета законодательного органа власти, члены которого пребывают в полемике о своем собственном статусе, закрепленного федеральным законом, изменение которого находится в их компетенции.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 06.12.2011).

2. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 06.12.2011).

3. Об обществах с ограниченной ответственностью: Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ (в ред. от 06.12.2011).

4. Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (в ред. от 28.07.2012).

5. О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (в ред. от 28.07.2012).

6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (в ред. от 22.11.2011).