

Актуальные вопросы публичного права

УДК 342.553 : 343.353

МЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЕПУТАТА, ЧЛЕНА ВЫБОРНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ВЫБОРНОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СЛУЧАЕ НЕИСПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н. А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются особенности применения мер ответственности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в случае неисполнения требований антикоррупционного законодательства в свете последних изменений, внесенных в закон о местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, противодействие коррупции.

Процесс развития законодательства о противодействии коррупции, начавшийся с принятия в 2008 г. Закона о противодействии коррупции, продолжает развиваться в направлении определения мер ответственности лиц, наделенных властными полномочиями, в случаях неисполнения ими антикоррупционных требований.

С 6 августа 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 26.07.2019 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и статью 13.1 Федерального закона “О противодействии коррупции”»¹ (далее – Федеральный закон № 228-ФЗ). Данный федеральный закон уточняет меры ответственности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в случае несоблюдения ими ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных в ряде ранее принятых федеральных законов. К таким законам относятся федеральные законы: от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и

¹ Федеральный закон от 26.07.2019 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и статью 13.1 Федерального закона “О противодействии коррупции”» // СПС «КонсультантПлюс».

от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

В связи с этим следует обратиться к исследованию ряда вопросов, решение которых необходимо для правоприменительной практики. Во-первых, кто является субъектом предусмотренной в новом законодательстве ответственности? Во-вторых, что представляют собой установленные меры ответственности? В-третьих, каким образом должен быть урегулирован порядок применения предусмотренных видов ответственности?

Задаваясь вопросом о субъектах такой ответственности, следует обратить внимание на тенденцию последних лет в развитии антикоррупционного законодательства, которая заключается в том, что требования антикоррупционного характера распространяются не только на государственных и муниципальных служащих, как это было в начале развития соответствующего законодательства, но и на лиц, которые наделены властными полномочиями и замещают те или иные государственные и муниципальные должности. Так, антикоррупционные требования были ранее предъявлены законодательством к судьям, прокурорам и иным должностным лицам. Нужно отметить, что это общемировая практика противодействия коррупции, когда антикоррупционные требования устанавливаются не только в отношении лиц, замещающих должности государственной или муниципальной службы, но и любого лица, наделенного властными полномочиями. При этом используется термин «публичная служба», интерпретируемый по-разному, но в целом сводящийся к тому, что под публичной службой понимается деятельность, реализуемая в рамках осуществления властных полномочий. В российском законодательстве не используется понятие публичной службы, однако стратегия противодействия коррупции определяет, что данная деятельность государства должна быть системной и направлена на предупреждение коррупции во всех сферах.

Федеральный закон № 228-ФЗ в число лиц, к которым могут быть применены меры ответственности, включает три категории: депутатов; членов выборных органов местного самоуправления; выборных должностных лиц. При этом основанием их ответственности по закону является предоставление недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, если искажение этих сведений является несущественным. В литературе, посвященной правовым аспектам противодействия

коррупции, высказана мысль о том, что «ключевым для эффективного действия антикоррупционного механизма контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей является вопрос об эффективности предложенных законодательством мер юридической ответственности должностных лиц за выявленные в результате контроля коррупционные правонарушения»². Действительно, важным является не сам перечень предлагаемых законодателем мер ответственности, а то, насколько они эффективно могут применяться на практике для предупреждения коррупционных правонарушений.

В связи с решением вопроса об эффективности вводимых законодателем мер ответственности обратимся к анализу этих мер. Итак, Федеральным законом № 228-ФЗ определены следующие меры ответственности для лица, замещающего муниципальную должность:

предупреждение;

освобождение от должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления с лишением права занимать должности в указанном органе до прекращения срока его полномочий;

освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий;

запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий;

запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий.

Простой анализ представленных мер позволяет сделать вывод о том, что все меры, кроме, пожалуй, предупреждения, это меры, которые влекут достаточно серьезные последствия для депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления. Фактически во всех случаях (кроме предупреждения) речь идет о досрочном прекращении деятельности этих лиц, хотя законодатель называет эти меры мерами за несущественное искажение сведений о доходах и расходах.

² Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом / отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. С. 257.

Перечень ситуаций, когда искажение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера можно считать несущественными проступками, определен в Письме Министерства труда и социальной защиты РФ от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения»³. Исходя из указанного письма, такими несущественными искажениями сведений о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера являются действия, как правило, совершенные не по умыслу и заключающиеся в неправильном заполнении соответствующих форм.

Но если мы сравним две такие меры ответственности депутата, выборного должностного лица, члена выборного органа местного самоуправления, которые теперь закреплены в Федеральном законе о местном самоуправлении, как «досрочное прекращение полномочий» (п. 10 ст. 40) и «освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий» (ч. 3 п. 7.3-1 ст. 40), то понимаем, что они по существу мало чем отличаются друг от друга. Тогда возникает вопрос: а зачем вводить меру ответственности, которая практически уже присутствует в законе и при этом предусматривать ее как альтернативную в случае, если будут допущены несущественные искажения сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера? Ведь по сути депутата или выборного должностного лица в любом случае, если он допустил серьезный проступок или несущественное искажение сведений о доходах или расходах, привлекут к ответственности, которая будет выражаться в досрочном прекращении его полномочий. На практике это приведет к использованию в тех случаях, когда комиссия по разрешению конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению выявит именно несущественное искажение сведений о доходах, расходах, только такой меры, как предупреждение.

Согласно п. 7.3-2 ст. 40 Федерального закона о местном самоуправлении порядок принятия решения о применении к депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления мер ответственности, указанных в части 7.3-1 той же статьи, определяется муниципальным правовым актом в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

³ Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» // СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, законодатель расширил несколько правотворческую компетенцию органов местного самоуправления, наделив их правом принимать соответствующий акт, устанавливающий порядок применения данных мер. Но в то же время поставил перед ними ряд вопросов, в частности: кто должен принимать решение о применении указанных мер (поскольку в качестве субъектов ответственности выступают лица, занимающие в системе органов местного самоуправления разное положение, то однозначно этот вопрос не может быть решен)? Каким образом может быть обжаловано решение о применении таких мер? В муниципальном правовом акте должен быть решен вопрос и о критериях, определяющих несущественность искажения сведений о доходах и расходах. Все это предстоит сделать муниципальным образованиям.

Анализ новеллы законодательства о местном самоуправлении и противодействии коррупции показывает, что механизм ответственности должностных лиц за коррупционные правонарушения, выявленные в процессе осуществления имущественного контроля, требует дальнейшего совершенствования. Прежде всего это касается такой меры, как досрочное прекращение полномочий лиц, замещающих муниципальные должности. На наш взгляд, позиция законодателя не представляется сейчас достаточно четкой. Не определена граница между такими явлениями, как недостоверное декларирование доходов и расходов как коррупционное правонарушение и несущественное искажение сведений о доходах и расходах. Очевидно, что несущественное искажение сведений о доходах и расходах правонарушением считаться не может. Поэтому и меры, применяемые в этом случае, должны быть адекватными.

Список литературы

1. Федеральный закон от 26.07.2019 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»» // СПС КонсультантПлюс.

2. Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» // СПС КонсультантПлюс.

3. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом // отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 568 с.

**MEASURES OF RESPONSIBILITY OF A DEPUTY, A MEMBER
OF AN ELECTED LOCAL SELF-GOVERNMENT BODY,
AN ELECTED OFFICIAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN CASE OF NON-COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS
OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION**

N. A. Antonova
Tver State University

The features of application of measures of responsibility of the Deputy, the member of elected local government body, the elected official of local government in case of non-fulfillment of requirements of the anti-corruption legislation in the light of the last changes made to the law on local government are considered.

Keywords: *local self-government, anti-corruption.*

Об авторе

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: antonova.nana@list.ru

ANTONOVA Nana - the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the «Tver state university» (170100, Tver, Zhelyabova street, 33, 33), e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Меры ответственности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в случае неисполнения требований антикоррупционного законодательства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 3 (59). С. 7 – 12.