

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права

(институт)

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Юридическая ответственность лиц, замещающих муниципальные должности, за совершение коррупционных правонарушений: нормативное регулирование и правоприменительная практика»

Студент

Н.А Кукин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент А.Н Станкин

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Оглавление

Глава 1 Анतिकоррупционные стандарты поведения лиц, замещающих муниципальные должности.....	10
1.1 Ограничения, запреты и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции для лиц, замещающих муниципальные должности	10
1.2 Понятие, состав и субъект коррупционного правонарушения: научно-практические проблемы определения	24
Глава 2 Виды юридической ответственности за совершение правонарушений коррупционной направленности.....	45
2.1 Уголовная ответственность лиц, замещающих муниципальные должности	45
2.2 Досрочное прекращение полномочий и иные меры ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, за совершение коррупционных правонарушений	57
2.3 Обращение взыскания на имущество, законность приобретения которого не доказана	75
Глава 3 Конфликт интересов с участием лиц, замещающих муниципальные должности	79
3.1 Квалификация конфликта интересов с участием лиц, замещающих муниципальные должности: практика Архангельской области	79
3.2 Совершенствование механизмов предупреждения и урегулирования конфликта интересов с участием лиц, замещающих муниципальные должности	91
Заключение	100
Список используемой литературы и используемых источников.....	107

Введение

На протяжении всей истории человечества коррупция как системное явление сопровождала деятельность государственно-властного аппарата, ослабляя его, нарушая нормальное функционирование публичной власти. Полностью искоренить коррупцию ещё не удалось ни в одном обществе. В современности коррупция порождает серьёзные угрозы и вызовы безопасности и стабильности жизнедеятельности общества и государства, подрывает общемировые демократические ценности, устоявшиеся правовые институты, препятствует развитию экономики и сохранности правопорядка. В последнее время все чаще имеют место случаи коррупции, связанные с использованием своего служебного (должностного) положения главами муниципальных образований, муниципальными служащими, руководителями муниципальных учреждений, депутатами представительных органов муниципальных образований.

Согласно опросу общественного мнения, проведенного в Архангельской области в апреле 2019 г., к сферам, коррумпированность которых чаще всего заметна жителям региона, относятся ЖКХ (25,3% опрошенных) и органы местного самоуправления (21,7% опрошенных). По данным органов Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Архангельской области и Ненецкому автономному округу за коррупционные преступления в 2018 г. осуждено 78 лиц, из них 2 депутата, 2 главы муниципальных образований, 3 муниципальных служащих, 17 руководителей бюджетных учреждений и их заместителей, 4 руководителя муниципальных унитарных предприятий, 8 работников бюджетных организаций. За первое полугодие 2019 г. возбуждены уголовные дела коррупционной направленности еще в отношении 2 глав поселений региона.

С принятием Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» существенно изменился механизм предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера депутатов и глав муниципальных образований, а также, что особенно важно, порядок проверки таких сведений и применения (при наличии основания) мер ответственности.

Практика применения нового порядка предоставления сведений о доходах в течение одного только 2018 года выявила угрозу наступления серьезных последствий для сохранности депутатского корпуса на муниципальном уровне, поскольку в случае выявления факта предоставления неполных или недостоверных сведений о доходах независимо от степени значительности нарушения мерой ответственности является только досрочное прекращение полномочий. В Архангельской области по состоянию на 1 июня 2019 года из 235 проверок достоверности сведений о доходах в отношении депутатов и глав муниципальных образований Губернатором области направлено 43 обращения о досрочном прекращении полномочий народных избранников.

В Омской области в 2018 году рассматривались представления о сложении полномочий почти 300 муниципальных депутатов. В Псковской области основанием для представления о сложении полномочий стала не указанная в декларации премия в 300 р. и даже округление суммы в пределах 10 к. В большинстве регионов такое отношение привело к отказу граждан становиться кандидатами в депутаты в муниципальных образованиях.

Кроме того, зачастую должностные лица не принимают мер по устранению конфликта интересов и не уведомляют уполномоченные органы о возникновении у них личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, потому что не считают ситуации, в которые они попадают, нарушением. Тем самым они не принимают мер к

урегулированию конфликта интересов, что влечет за собой отрицательные последствия. В первую очередь это касается лиц, замещающих муниципальные должности (прежде всего депутатов и глав муниципальных образований), так как правоприменительная практика показывает их низкий уровень правосознания, основанный как на незнании или неправильном применении закона, так и на его прямом и умышленном неисполнении.

Таким образом, проблема соблюдения антикоррупционных стандартов поведения лицами, замещающими муниципальные должности, не только не потеряла своей актуальности, но требует дальнейшего пристального внимания как со стороны законодателя, так и со стороны экспертного сообщества и правоприменителей.

Диссертация посвящена исследованию вопросов привлечения к ответственности лиц, замещающих муниципальные должности муниципальных образований, за нарушения ими законодательства о противодействии коррупции.

Научный обзор по обоснованию выбранной темы.

Степень разработанности темы. Научные работы и научно-практические исследования и разработки на тему коррупционного правонарушения и применения мер ответственности за его совершение принадлежат таким авторам-правоприменителям, как: В.В. Авилов, О.Н. Бибик, В.Н. Борков, В.С. Жеребцова, Е.А. Липинский, М.Г. Литвинцев, Е.А. Палагина, Е.И. Спектор, Е.С. Шугрина, А.В. Фадеев, многим иным авторам. Указанные труды рассматривают в основном общие вопросы применения мер юридической ответственности к широкому кругу ее субъектов, однако вопросы ответственности депутатов муниципальных образований раскрывают конкретно, например, Е.С. Шугрина, Е.А. Палагина и В.С. Жеребцова. В связи с изложенным, степень разработанности темы не является высокой.

Методологическая основа исследования. Методологический фундамент исследования составляют современные методы познания, а также категории,

законы и принципы диалектической и формальной логики. При проведении диссертационного исследования автором использованы как общенаучные, так и частнонаучные методы познания: диалектический, аналитический, формально-юридический, структурно-функциональный, статистический, логический анализ деятельности правоохранительных органов и органов государственной власти при осуществлении ими полномочий по проведению проверочных мероприятий и применению мер ответственности за нарушения антикоррупционных стандартов поведения.

При исследовании материалов, ставших предметом анализа в процессе подготовки магистерской диссертации, автор руководствовался основополагающими направлениями общей теории государства и права и использовал современные достижения наук конституционного и административного права.

Эмпирическую основу исследования наполнили аналитические и статистические материалы, содержащие результаты правоприменительной деятельности по привлечению к уголовной, административной, гражданско-правовой и иным видам ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции. Кроме того, значительную роль в исследовании выбранной темы играет практика Конституционного Суда Российской Федерации, а также Верховного Суда Российской Федерации и иных инстанций судов общей юрисдикции, отражающая результаты применения федерального законодательства и региональных нормативных правовых актов в процессе проверки соответствия требованиям законодательства правоприменительных актов о привлечении лиц, замещающих муниципальные должности, к ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства.

Нормативно-правовую базу исследования составят Конституция РФ [27], Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [39], Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации» [43], иные федеральные законы, определяющие правовой статус лиц, замещающих муниципальные должности, а также нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующие отдельные вопросы привлечения лиц, замещающих муниципальные должности, к ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции.

Научная новизна исследования predetermined содержанием задач, поставленных автором перед настоящим исследованием и заключается в том, что на базе анализа современного законодательства о противодействии коррупции и об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, актуальной судебной и иной правоприменительной практики, сложившейся в Российской Федерации в целом и в отдельных ее субъектах в частности, автором проведено системное (комплексное) исследование вопросов установления и применения мер ответственности к главам и депутатам муниципальных образований за нарушения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, с подготовкой предложений, направленных на совершенствование федерального законодательства. Кроме того, в работе приведены практические примеры применения к народным избранникам новых, не предусмотренных федеральным законодательством мер ответственности, носящих публичный характер.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с фактом совершения лицами, замещающими муниципальные должности, коррупционных правонарушений, а также проблемы реализации правовых норм, регулирующих указанные отношения, в правоприменительной деятельности.

Предметом исследования являются правовые нормы, устанавливающие виды, формы и состав коррупционных правонарушений лицами,

замещающими муниципальные должности, меры ответственности за их совершение, а также практика их применения.

Целью исследования является комплексный анализ видов ответственности лиц, замещающих муниципальные должности за совершение коррупционных правонарушений, предусмотренных различными отраслями права (уголовным, административным, гражданским), выявление их особенностей, а также определение возможных направлений совершенствования законодательства, регулирующего указанные отношения.

Задачи исследования.

Для достижения поставленной цели в работе необходимо решить следующие задачи:

- исследовать понятие и признаки правонарушения коррупционного характера, в том числе применительно к статусу лиц, замещающих муниципальные должности, и обозначить виды ответственности, возможные к применению для указанной категории лиц;

- определить формы и виды ответственности, предусмотренные для лиц, замещающих муниципальные должности, путем анализа норм административного, уголовного, гражданского законодательства и законодательства об общих принципах организации местного самоуправления;

- исследовать процедуру привлечения депутатов и глав муниципальных образований за отдельные виды коррупционных правонарушений;

- рассмотреть направления совершенствования политики государства в сфере применения мер ответственности за совершение коррупционных правонарушений лицами, замещающими муниципальные должности;

- выработать предложения, направленные на совершенствование законодательства, регулирующего применение мер ответственности к лицам, замещающим муниципальные должности.

Теоретическая значимость магистерской работы заключается в обобщении теоретического опыта нормативного регулирования применения

мер юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений лицами, замещающими муниципальные должности. Также предпринята попытка формулирования понятия «коррупционное правонарушение». В исследовании раскрываются особенности квалификации конфликта интересов применительно к различным категориям лиц, замещающих муниципальные должности.

Результаты исследования могут способствовать развитию конституционного, административного и муниципального права в части регламентации правового статуса депутата и главы муниципального образования. Данная диссертация может стать основой для более глубоких исследований.

Научно-практическая значимость магистерской работы определяется возможностью использования положений и выводов, сформулированных в диссертации, при совершенствовании правового регулирования и практики в сфере профилактики коррупционных правонарушений.

Теоретические положения и практические выводы, содержащиеся в настоящей диссертации, были апробированы путем отражения в опубликованной статье автора «Коррупционное правонарушение: научно-практические проблемы определения понятия, состава, субъекта» (Молодой ученый, апрель 2020 г., № 16 (306)).

Данная выпускная квалификационная работа (магистерская диссертация) состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Антикоррупционные стандарты поведения лиц, замещающих муниципальные должности

1.1 Ограничения, запреты и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции для лиц, замещающих муниципальные должности

Для полноценного раскрытия темы антикоррупционных стандартов поведения лиц, замещающих муниципальные должности, необходимо проанализировать положения ряда федеральных законов, определяющих статус указанных лиц, а также устанавливающих ограничения, запреты, обязанности в целях противодействия коррупции:

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [43];

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [39];

Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [38];

Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 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» [37].

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) лицо, замещающее муниципальную должность, – депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного

самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе. Должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, его заместителя, а также аудитора этого органа могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения.

Член выборного органа местного самоуправления - лицо, входящее в состав органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах (за исключением представительного органа муниципального образования).

Выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, реализующем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [43].

Ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих муниципальные должности, установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) [39, ст. 12.1]. В соответствии с ч. 2 ст. 12.1 указанного закона лица, замещающие муниципальные должности, не вправе замещать государственные должности Российской Федерации,

государственные должности субъектов Российской Федерации, иные муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, если иное не установлено федеральными законами.

В силу ч. 4 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ лица, замещающие муниципальные должности, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Лица, замещающие муниципальные должности, обязаны сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ).

Применение данной нормы на практике, по мнению автора, может быть затруднено в виду неоднозначного ее содержания: о возникновении личной заинтересованности должны сообщить любые лица, замещающие муниципальные должности при исполнении ими должностных обязанностей. Вместе с тем, депутаты представительных органов муниципальных образований не имеют должностных обязанностей, они осуществляют полномочия. Но это не означает, что на них не распространяется рассматриваемая норма. Для устранения имеющейся неточности в нормативном регулировании предлагается слова «должностных обязанностей» в указанной норме дополнить словами «(полномочий)».

В силу ч. 4.2 рассматриваемой статьи, если иное не установлено федеральным законом, граждане, претендующие на замещение муниципальной должности, и лица, замещающие муниципальные должности, представляют сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и

обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Лица, замещающие должности депутатов представительных органов сельских поселений на непостоянной основе, представляют указанные сведения в течение четырех месяцев со дня избрания такого лица депутатом, передачи ему вакантного депутатского мандата или прекращения осуществления им полномочий на постоянной основе, а также за каждый год, предшествующий году представления сведений (отчетный период), в случае совершения в течение отчетного периода сделок, предусмотренных ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ). В случае, если в течение отчетного периода такие сделки не совершались, указанное лицо сообщает об этом высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 5 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ лица, замещающие муниципальные должности, нарушившие указанные запреты, ограничения и обязанности, несут ответственность, предусмотренную федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Помимо этого, п/п «г» п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 230-ФЗ предусмотрено осуществление контроля за расходами лиц, замещающих муниципальные должности.

В ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 230-ФЗ за лицом, замещающим муниципальную должность, закреплена обязанность ежегодно в сроки, установленные для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений (отчетный период), если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

Указанные запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции для лиц, замещающих муниципальные должности, в полном объеме распространяются на глав и депутатов представительных органов местного самоуправления поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения.

Пунктом 1.1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 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» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) депутатам представительных органов муниципальных районов и городских округов, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, депутатам, замещающим должности в представительных органах муниципальных районов и городских округов,

запрещено 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.

Кроме того, закон о противодействии коррупции содержит подробный перечень запретов для лиц, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе. Указанные лица не вправе (ч. 3 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ):

1) замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

2) участвовать в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией, за исключением следующих случаев:

а) участие в управлении совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, политической партией, профсоюзом, зарегистрированным в установленном порядке, участие в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости;

б) участие на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации на основании акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

в) представление на безвозмездной основе интересов Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является Российская Федерация или субъект Российской Федерации, в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации или нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, определяющими порядок осуществления от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации полномочий

учредителя организации либо управления находящимися в федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации акциями (долями участия в уставном капитале);

г) представление на безвозмездной основе интересов муниципального образования в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является муниципальное образование, в соответствии с муниципальными правовыми актами, определяющими порядок осуществления от имени муниципального образования полномочий учредителя организации или управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями участия в уставном капитале);

д) иных случаев, предусмотренных федеральными законами;

2.1) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

3) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

4) быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

6) получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе;

7) получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются собственностью соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования и передаются по акту в соответствующий государственный или муниципальный орган. Лицо, замещавшее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе, сдавшее подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

8) принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

9) выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с

законодательством Российской Федерации, по договоренностям государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

10) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

11) разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

В отношении лиц, замещающих должности глав муниципальных образований и осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, закон о противодействии коррупции содержит оговорку: указанные лица не вправе осуществлять деятельность, предусмотренную п.п. 4 - 11 ч. 3 рассматриваемой статьи. То есть, глава муниципального образования вполне может замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, участвовать в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией, заниматься другой оплачиваемой деятельностью.

Распространение большинства антикоррупционных стандартов поведения на депутатов представительных органов муниципальных образований, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе в

целом автором оцениваются позитивно. Многие из них баллотируются в представительные органы в крупных муниципальных образованиях, корыстно подразумевая получение преференций для своего (или иных лиц) бизнеса, для себя лично (или для иных лиц) под влиянием лоббистских возможностей. Поэтому распространение на депутатский корпус таких ограничений как: быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления; использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности; получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения и подарки от физических и юридических лиц вполне оправданно. Также соответствующим общим принципам федеральной политики в сфере противодействия коррупции представляется и увеличение количества лиц, которым запрещено пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Публичная и властная деятельность в современных внешнеполитических условиях вряд ли может быть признана совместимой с зависимостью публичного должностного лица от иностранных финансовых институтов.

В соответствии с ч. 7.1. ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ, Федеральным законом № 230-ФЗ, Федеральным законом № 79-ФЗ, если иное не предусмотрено самим Федеральным законом № 131-ФЗ.

Согласно ч. 7.2. ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления, проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Ч. 7.3. ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что при выявлении в результате проверки, проведенной в соответствии с ч. 7.2 ст. 40, фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ, Федеральным законом № 230-ФЗ, Федеральным законом № 79-ФЗ, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления или применении в отношении указанных лиц иной меры ответственности в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

В силу ч. 4.1. ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ, Федеральным законом № 230-ФЗ, Федеральным законом № 79-ФЗ.

В качестве одного из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает несоблюдение главой ограничений, запретов, неисполнение обязанностей,

которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ, Федеральным законом № 230-ФЗ, Федеральным законом № 79-ФЗ (п. 4 ч. 2 ст. 74.1).

Таким образом, неисполнение лицом, замещающим муниципальную должность, запретов, ограничений и обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, влечет досрочное прекращение полномочий (удаление в отставку) по решению представительного органа.

Вместе с тем практика реализации положений ч. 7.1. – 7.3. ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ на территории Российской Федерации на сегодняшний момент противоречива и не однообразна.

Депутаты представительных органов муниципальных образований, получив для рассмотрения заявление высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, далеко не всегда единогласно голосуют за принятие такого решения. Наоборот, поставленный на голосование вопрос о досрочном прекращении полномочий вследствие предоставленных недостоверных и неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера зачастую не набирает необходимого числа голосов, либо все присутствующие депутаты голосуют против досрочного прекращения полномочий их коллеги.

Учитывая закрепленный п. 4 ст. 3 Федерального закона № 273-ФЗ принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений, такой отказ представительного органа в удовлетворении заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий депутата не может являться основанием для освобождения указанного депутата от ответственности за предоставление неполных и недостоверных сведений о доходах.

Сложившаяся судебная практика исходит из того, что обращение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к

представительному органу местного самоуправления на основании ч. 7.3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ при наличии оснований является обязанностью, а не правом высшего должностного лица.

Согласно областному закону от 26 ноября 2008 года № 626-31-ОЗ «О противодействии коррупции в Архангельской области» в случае обращения Губернатора Архангельской области с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования Архангельской области решение представительного органа муниципального образования Архангельской области о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования Архангельской области принимается не позднее чем через 30 календарных дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования Архангельской области данного заявления, а если такое заявление поступило в представительный орган муниципального образования Архангельской области в период между сессиями представительного органа муниципального образования Архангельской области, – не позднее чем через три месяца со дня поступления в представительный орган муниципального образования Архангельской области данного заявления [40, п. 4 ст. 7.3].

Губернатор Архангельской области при наличии подтвержденных фактов о несоблюдении определенным депутатом установленной антикоррупционным законодательством обязанности по предоставлению полных и достоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, исполняет свою обязанность по направлению в представительный орган муниципального образования заявления о досрочном прекращении полномочий соответствующего депутата, но при этом представительный орган либо вообще не рассматривает указанное заявление, либо вопрос о досрочном прекращении полномочий не набирает необходимого количества голосов. Фактически представительный орган муниципального образования игнорирует обязательные для исполнения

требования Федерального закона № 273-ФЗ, Федерального закона № 131-ФЗ а также областного закона от 26 ноября 2008 года № 626-31-ОЗ «О противодействии коррупции в Архангельской области».

Федеральный закон № 273-ФЗ в ч. 4 ст. 5 предусматривает, что органы местного самоуправления, как и федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Таким образом, представляется, что отказ представительного органа муниципального образования в удовлетворении заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий депутата является незаконным, свидетельствующим о неисполнении органом местного самоуправления одной из важнейших государственных задач по соблюдению законодательства в сфере противодействия коррупции.

Судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации неоднократно выносились решения как о признании незаконным отказа представительного органа муниципального образования в удовлетворении заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) заявления о досрочном прекращении полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, совершивших коррупционные правонарушения, так и о досрочном прекращении их полномочий (решение Черлакского районного суда Омской области от 11 июля 2019 года по делу № 2а-241/2019, решение Ялтинского городского суда Республики Крым от 29 июля 2019 года по делу № 2а-2646/2019, решение Окуловского районного суда Новгородской области от 12 августа 2019 года № 2а-11-469/2019, решение Минусинского городского суда Красноярского края от 23 января 2019 года по делу № 2а-75/2019, решение Красногорского районного суда Алтайского края от 18 апреля 2017 года по делу № 2а-303/2017).

Растущее количество дел по вышеуказанным предметам административных исков свидетельствует о наличии нормативной неурегулированности данного сегмента правоотношений. Представляется целесообразным дополнительно урегулировать законодательно механизм рассмотрения обращений о применении к лицам, замещающим муниципальные должности, мер ответственности за совершение ими коррупционных правонарушений, предусмотрев пошаговый алгоритм действий всех субъектов указанных правоотношений.

1.2 Понятие, состав и субъект коррупционного правонарушения: научно-практические проблемы определения

Вплоть до настоящего времени действующее российское законодательство (в том числе и Федеральный закон № 273-ФЗ) не содержит единого подхода к определению понятия «коррупционное правонарушение», его признаков и классификации. Отсутствие универсальной и нормативно закреплённой терминологии влечёт невозможность определения четких пределов правового регулирования данного явления, а также последствий его совершения. Зачастую именно поэтому основные усилия, направленные на применение норм, регулирующих вопросы противодействия коррупции, в большинстве своем носят разрозненный, бессистемный, рассредоточенный характер. В то же время о необходимости применения именно комплексных мер в построении эффективной системы профилактики коррупционных правонарушений высказывается большинство исследователей в этой сфере.

На необходимом нормативном правовом уровне не урегулированы и вопросы разграничения понятий «коррупционное правонарушение», «коррупционное преступление», «коррупционный проступок».

Тематике коррупционного нарушения, его признаков, элементов состава, проблемам применения мер ответственности за его совершение, посвящены научные работы таких признанных правоведов-исследователей,

как В.В. Авилов, О.Н. Бибик, В.Н. Борков, С.К. Илий, Е.А. Жеребцова, А.Л. Козлов, Д.А. Липинский, М.Г. Литвинцев, Е.А. Палагина, Е.И. Спектор, Е.С. Шугрина, А.В. Фадеев, иных авторов. Указанные авторы в своих трудах рассматривают в основном вопросы применения мер юридической ответственности к широкому кругу ее субъектов. При этом вопросы ответственности, например, конкретно депутатов муниципальных образований раскрываются в научно-практических статьях Е.С. Шугриной, Е.А. Палагиной и В.С. Жеребцовой.

На сегодняшний день (впрочем, как и с момента вступления в силу) Федеральный закон № 273-ФЗ закрепляет определение понятия «коррупция» и представляет его, прежде всего, как перечень, состоящий из 5 уголовно наказуемых деяний, составляющих должностные преступления: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ). При этом формально определением не охватываются иные правонарушения, которые не являются коррупционными по своему содержанию, но могут либо выступать в качестве условий совершения коррупционных нарушений, либо являться обстоятельствами, сопутствующими совершению коррупционного проступка. К этой категории деяний (выраженных как в форме действий, так и бездействия публичных лиц), к примеру, относятся: представление неполных или недостоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, не принятие мер по предупреждению или урегулированию конфликта интересов, несообщение или несвоевременное сообщение о склонении к коррупционному поведению, нарушение требований Кодекса этики государственного (муниципального) служащего, и другие.

Вторая часть определения понятия «коррупция», определяемого в ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ, не позволяет прямо и безапелляционно квалифицировать перечисленные нарушения как факты коррупции,

поскольку помимо перечисленных 5 составов преступлений, ответственность за которые установлена уголовным законом, нормотворец определяет коррупцию как «иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами» [39].

Учитывая фундаментальные начала правовой доктрины, положения международного права, национального законодательства и тенденции правоприменительной практики, единственным и оптимальным критерием классификации коррупционных правонарушений будет являться вид юридической ответственности, установленной за их совершение. Соответственно, определив виды юридической ответственности, применяемые за совершение противоправного проступка коррупционной направленности, можно выделить четыре вида коррупционных правонарушений: преступления, административные проступки, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые правонарушения.

Безусловно, на протяжении времени принимались попытки устранить существующий правовой пробел в определении понятия «коррупционное правонарушение» не только на федеральном, но и на международном уровне.

Группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2014 году был внесен законопроект, предусматривающий появление понятий «коррупционное преступление» и «коррупционное правонарушение», а также определение в качестве коррупционных 46 составов преступлений с одновременным установлением пределов привлечения к уголовной ответственности за их совершение в виде лишения свободы от 15 до 20 лет. Как считают некоторые исследователи, аналогичные попытки нельзя не считать противоречивыми [63].

Не вполне однозначно выглядят и попытки устранить пробелы правового регулирования органами государственной власти отдельных субъектов Российской Федерации, которые предусматривали соответствующие понятия в региональном законодательстве. Так, статьей 6 закона Калужской области от 27 апреля 2007 года № 305-ОЗ «О противодействии коррупции в Калужской области» были закреплены виды коррупционных правонарушений:

1. Дисциплинарные коррупционные проступки – проступки, обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями, за совершение которых предусмотрена дисциплинарная ответственность.

2. Административные коррупционные правонарушения – правонарушения, обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями, за совершение которых предусмотрена административная ответственность [41].

Данные обстоятельства лишней раз подтверждают отсутствие единого законодательного подхода к пониманию смысла и содержания понятия «коррупционное правонарушение».

В научной литературе также отсутствует единое понятие «коррупционное правонарушение». Однако, несмотря на отсутствие единодушия аналитиков в вопросе определения коррупционного правонарушения, нельзя утверждать и о наличии диаметрально противоположных позиций в этом вопросе. Большинство авторов, изучающих рассматриваемую проблему, полагают справедливым классифицировать коррупционные правонарушения в зависимости от степени общественной опасности, социального вреда, сферы общественных отношений, в которой произошел сам факт неправомерного поведения [63].

По мнению Н.В. Щедрина, коррупционным правонарушением следует считать содержащее признаки коррупции виновное деяние, ответственность за которое предусмотрена законодательством [75].

О.В. Ванновская при определении коррупционного правонарушения использует специфику социального статуса личности: коррупционное поведение – это разновидность социального поведения, представляющая собой поступки и действия должностного лица, затрагивающие интересы отдельных лиц, групп или общества [4].

С.К. Илий предлагает понимать под правонарушением коррупционной направленности действие (бездействие) физического или юридического лица, совершенное умышленное либо по неосторожности как с использованием своего служебного положения, так и с отступлением от своих прямых прав и обязанностей [15].

Учитывая закрепленные в Федеральном законе 273-ФЗ понятия, представляет интерес исследование А. Д. Ильякова, полагающего, что «в основе любого коррупционного правонарушения лежит конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления и обладающих в связи с предоставленными им государством полномочиями соответствующим влиянием, которое может быть использовано ими в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства» [16]. Иными словами, коррупционное правонарушение является собой конфликт между публичным и частным интересом. Указанной позиции придерживаются многие авторы, исследующие рассматриваемую проблему [8].

Так, Т.Л. Козлов предлагает понимать под коррупционным правонарушением употребление публичным лицом своего публичного положения в частных целях вопреки законным интересам общества и государства для получения преимуществ, а также нарушение нормативно установленных правил, предназначенных для предупреждения коррупции, влекущие юридическую ответственность, установленную законом [22].

В исследованиях В.В. Коробченко и Т.В. Иванкиной можно встретить предложенное определение коррупционного правонарушения как особой разновидности дисциплинарного проступка, выражающегося в

несоблюдении служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнении обязанностей, установленных законодательством в целях противодействия коррупции [28].

Правовой анализ содержания коррупционных проступков позволяет определить состав коррупционного правонарушения: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Общим объектом являются морально-нравственные ценности общества, родовым объектом – действующий порядок управления. Непосредственным объектом выступают отношения в сфере перераспределения благ в обществе. Дополнительным объектом могут стать права и законные интересы конкретных физических и юридических лиц.

Субъект правонарушения – специальный. Это физическое лицо, обладающее властными полномочиями, в том числе по распоряжению материальными и (или) нематериальными благами.

Объективная сторона правонарушения выражается в деянии (действии или бездействии). Она реализуется в противоречащем установленным нормам (правовым, моральным) приобретении (вымогательство, получение, хищение, присвоение, растрата и т.п.) материальных и (или) нематериальных благ посредством использования своего должностного положения.

Субъективная сторона представлена в форме умысла, который, согласно выводам большинства правоприменителей, может быть только прямым: субъект всегда осознаёт, что совершает общественно вредное (коррупционное) деяние, предвидит общественную опасность его последствий и желает его совершить [10]. Цель в проступке направлена на извлечение какого-либо материального и (или) нематериального блага, т.е. цель находится в рамках состава коррупционного деяния.

Однако, по убеждению автора данной работы, определение формы вины коррупционного правонарушения в виде только прямого умысла не является верным, поскольку такие проступки коррупционной

направленности, как представление неполных сведений о доходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера или непринятие мер по урегулированию конфликта интересов, вполне могут быть совершены и по неосторожности [15].

В ходе анализа коррупционных проступков как юридических явлений нельзя оставить без внимания свойственные им признаки.

Так, например, А.Б. Артемьев выделяет следующие признаки девиантного поведения, характеризующегося как коррупционное:

- совершение лицом, имеющим властные полномочия, действий, выходящих за пределы его должностных полномочий;
- слишком быстрое продвижение карьеры должностного лица, установление ему необоснованных материальных предпочтений (заработной платы, премий, иных выплат) либо иных преимуществ;
- необоснованно частые (излишние) поездки должностного лица в подведомственные организации или удаленные структурные подразделения;
- неправомерное получение поощрений, наград, почетных и иных званий, иных нематериальных благ;
- наличие лиц, связанных с данным должностным лицом связями служебной подчиненности или подконтрольности (родственников, друзей, одноклассников, однокурсников и т.п.), работающих в государственных (муниципальных) учреждениях (организациях, в том числе коммерческих и некоммерческих) на руководящих должностях либо на должностях, связанных с распределением материальных благ;
- наличие акций, долей в уставном капитале коммерческой организации, любых иных (в том числе встречных) обязательств в отношении коммерческих и некоммерческих организаций, как у самого должностного лица, так и у его родственников, друзей, иных лиц, связанных с ним;
- расходы должностного лица и членов его семьи превышают их совокупные доходы за определенный период;

- неоправданно высокий по сравнению с доходами уровень жизни должностного лица и членов его семьи;
- слишком большое количество подарков, вручаемых должностному лицу или его родственникам;
- признанные неэффективными или нецелевыми расходы бюджетной организации;
- издание заведомо незаконных актов или актов с заведомо подложным финансово-экономическим обоснованием, либо противоречивых актов, либо актов, устанавливающих какие-либо преференции для определенных лиц [2].

Изучив позиции ведущих аналитиков по вопросу определения понятия коррупционного правонарушения, можно с достаточной степенью уверенности констатировать наличие общей правовой основы, свойственной понятию правонарушения, данного в теории государства и права: правонарушение – это общественно опасное виновное противоправное деяние деликтоспособного субъекта за совершение которого предусмотрена юридическая ответственность [31].

Таким образом, основываясь на установленном законом определении понятия «коррупция» и общетеоретическом понятии «правонарушение», автору представляется целесообразным использовать следующее определение коррупционного правонарушения: это противоправное, виновное, общественно опасное деяние, содержащее признаки коррупции, за совершение которого уголовным, административным, служебным или иными отраслями законодательства предусмотрена юридическая ответственность. Поскольку виды последней вполне определены, резонно в определении понятия использовать и их (уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая) [45].

Аналогичное по содержанию и ключевым характеристикам, но обладающее более квалифицирующими признаками понятие «коррупционное правонарушение» предлагает Э.В. Гуляева: это совершенное физическим или юридическим лицом действие или бездействие,

непосредственно посягающее на интересы службы, совершаемое с целью извлечения преимуществ для себя или иных лиц, предусмотренное УК РФ, КоАП РФ, ГК РФ, иными федеральными законами, регулирующими порядок прохождения службы в органах публичной власти различных уровней и организациях, состоящее в нарушении антикоррупционных стандартов, влекущее уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую ответственность [15].

Аналогичная позиция отражена в ст. 8 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятого 15 ноября 2003 года на XXII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Несмотря на все попытки научного осмысления концепции коррупционного правонарушения с последующим определением его квалифицирующих признаков, в юридической науке, законодательстве и правоприменительной практике до сих пор отсутствует единая позиция о коррупционных правонарушениях. Вместе с тем полагаем, что выделение самостоятельных составов коррупционных правонарушений (преступлений) для каждой сферы деятельности и объединение имеющихся составов правонарушений (преступлений) в самостоятельные «коррупционные» перечни или главы отраслевых кодексов невозможны ввиду разнородности родового объекта коррупционных правонарушений (собственность, экономическая деятельность, государственная власть, военная служба и т. п.) и, соответственно, их рассредоточения как в разных нормативных правовых актах, так и в главах отраслевых кодексов даже при наличии общих коррупционных критериев и признаков.

В связи с попытками упорядочивания рассматриваемых отношений может возникнуть опасность необоснованного расширения понятия коррупционного правонарушения. Такое искусственное расширение, прежде всего, опасно тем, что оно сможет заполнить статистику незначительными делами, создавая иллюзию эффективной профилактики коррупционных правонарушений.

В августе 2019 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона, согласно которому в статье 1 Федерального закона № 273-ФЗ предлагается закрепить следующее понятие коррупционного правонарушения: это деяние (действие или бездействие), обладающее признаками коррупции, за которое законодательством Российской Федерации установлена уголовная, административная, гражданско-правовая или дисциплинарная ответственность.

Появление такого законопроекта было обосновано его автором (членом Совета Федерации А.И. Александровым) назревшей необходимостью правового регулирования направления в Пенсионный фонд изъятых у должностных и иных лиц денежных средств, полученных ими от совершения коррупционных правонарушений, а также денежных средств от реализации конфискованного имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений.

Вполне вероятно, что при нормативном закреплении такого определения понятия решится проблема квалификации малозначительных или несущественных коррупционных правонарушений (например, в случае предоставления неполных или недостоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера вследствие технической ошибки, без признаков заведомости и незначительного по своему размеру). Ведь квалифицирующим элементом коррупционного правонарушения, согласно внесенному проекту федерального закона, является наличие признаков коррупции, то есть:

а) признаков пяти преступлений, указанных в первой части определения понятия «коррупция», предусмотренного Федеральным законом № 273-ФЗ;

б) признаками незаконного использования должностным лицом своего положения в целях получения выгоды для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими

физическими лицами, либо совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Стоит согласиться с авторами, считающими, что предложенное определение понятия «коррупционное правонарушение» соответствует как отмеченным ранее в научных работах характеристикам и признакам, так и потребностям, подтверждаемым правоприменительной практикой [30].

Основным критерием дифференциации коррупционных правонарушений законодатель определил вид ответственности, установленной за их совершение. Так, согласно ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» за совершение коррупционных правонарушений граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность. Соответственно, основываясь на видах юридической ответственности, установленных за коррупционное правонарушение, можно условно выделить четыре их вида: преступления, административные проступки, дисциплинарные проступки, правонарушения гражданско-правового характера. Более детальная систематизация коррупционных правонарушений представляется автору затруднительной и излишней. Вместе с тем перечень коррупционных правонарушений не может быть закрытым или исчерпывающим. Таким образом, необходимо дать более подробное описание основных видов коррупционных правонарушений и ответственности за них.

На ведомственном уровне правоприменителями прочно введено в оборот понятие «преступления коррупционной направленности» [48]. К этой группе преступлений причислено около 90 составов (включая части статей УК РФ, содержащие соответствующие квалифицирующие признаки). Например, в качестве уголовно наказуемых деяний коррупционной направленности представлена самая значительная часть преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, таких как злоупотребление

должностными полномочиями, нецелевое расходование бюджетных средств, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дача взятки, посредничество во взяточничестве и др. Значительно меньше существует правонарушений, отнесенных к коррупционным проступкам, за которые установлена административная ответственность. Так, согласно Ю.В. Ростовцевой, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит более 20 составов административных правонарушений коррупционного характера [59].

Среди наиболее часто встречающихся административных коррупционных правонарушений – незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ) и незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего (ст. 19.29 КоАП РФ).

Сложнее обстоят дела с определением перечня гражданско-правовых коррупционных правонарушений – гражданско-правовых деликтов, вытекающих из сделок, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации (например, дарения), совершенных с нарушением антикоррупционного законодательства (о запрете дарения подарков лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей). Лица, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. В соответствии со ст. 168 ГК РФ совершение сделки с нарушением требований закона или

иного правового акта является основанием для признания такой сделки недействительной.

Правовой институт дарения часто используется для прикрытия различных коррупционных схем. Даже нормы п/п 3 п. 1 ст. 575 ГК РФ при их применении рассматриваются порой как разрешение государственным служащим принимать подарки стоимостью, не превышающей трех тысяч рублей, в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

По мнению авторов некоторых публикаций, исследованных в настоящей работе, такая трактовка нормы неверна с точки зрения системного толкования закона. Ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», являющаяся по отношению к ст. 575 ГК РФ специальным законом, подлежащим приоритетному применению, безусловно запрещает государственным служащим получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (денежное вознаграждение, подарок, услуга, другие вознаграждения, ссуда, оплата развлечения, отдыха, транспортных расходов) [35].

Следующим институтом гражданского права, дающим возможность реализации коррупционных механизмов, являются гражданско-правовые договоры, в том числе государственные контракты, а также документация конкурентных способов закупок для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных или муниципальных нужд.

При этом очевидно, что в судебной практике случаев взыскания убытков, причиненных коррупционным правонарушением, незначительное количество; исковые требования компаний к своим сотрудникам, заключающим договоры за неправомерное вознаграждение на заведомо невыгодных для компании условиях, практически нет. Одним из способов восполнения пробела в правовом регулировании возмещения ущерба, причиненного коррупционным правонарушением, видится закрепление в

гражданском законодательстве норм об обязательствах вследствие причинения вреда, вытекающих из коррупционных правонарушений. Положительные примеры применения уже давно существующих норм об обязательствах вследствие причинения вреда (гл. 59 ГК РФ) известны и не требуют дополнительного упоминания. Не лишним будет помнить, что Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 года, участником которой Российская Федерация не является, содержит вполне релевантные российской реальности положения:

- каждый пострадавший от коррупции вправе подать гражданский иск о возмещении вреда от коррупции;
- возмещение вреда включает в себя реальный ущерб, упущенную выгоду и моральный вред;
- в случае если ущерб причинен публичным должностным лицом, иск может быть предъявлен напрямую к государству;
- срок исковой давности лет по таким искам должен составлять не менее 3-х и не более 10 лет;
- сделка или ее часть, из которой следует факт коррупции, является ничтожной;
- если воля стороны на сделку содержит в себе порок коррупции, эта сделка является оспоримой, а сторона сделки может обратиться в суд о признании ее недействительной, при этом не лишаясь права требовать возмещения причиненного ущерба.

Одним из критериев подразделений коррупционных правонарушений, активно обсуждаемых в научно-практической среде, является вид субъекта правонарушения [76]. Как отмечалось, обязательным элементом состава коррупционного правонарушения (соответственно, и преступления) является наличие специального субъекта. В зависимости от составов конкретных уголовно-правовых деяний коррупционной направленности такими субъектами могут быть: должностные лица; лица, занимающие государственные должности Российской Федерации; лица, занимающие

государственные должности субъектов Российской Федерации; главы местного самоуправления. Государственные служащие и муниципальные служащие, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по статьям гл. 30 УК РФ в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями.

При этом в соответствии с примечанием 1 к ст. 285 УК РФ, должностными лицами признаются лица:

а) постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти;

б) выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах России, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Понятие представителя власти определено примечанием к ст. 318 УК РФ – это должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Более подробная характеристика представителя власти приводится в п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

К исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к ст. 318 УК РФ, иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные

для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п.

К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия. Например, по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

Как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей и подразделений, а также по совершению иных действий. Например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходованием.

Исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного

лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. Например, функции присяжного заседателя. Функции должностного лица по специальному полномочию могут осуществляться в течение определенного времени или однократно, а также могут совмещаться с основной работой [77].

Может ли депутат представительного органа муниципального образования являться субъектом должностных преступлений?

Сложившаяся к настоящему времени правоприменительная практика содержит множество примеров привлечения муниципальных депутатов к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности. К примеру, депутат одного из городских округов Архангельской области А. получил через своего помощника незаконное вознаграждение (взятку) в размере 400 т.р. за выдачу удостоверения помощника депутата А. При этом самому А. было известно, что статус помощника депутата заинтересованному лицу был необходим для реализации его личных интересов, связанных с развитием его бизнеса, с целью получения связей с должностными лицами различных органов власти и организаций. Приговором суда депутату А. назначено три года лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии строгого режима, а также штраф в размере 800 т.р. Кроме того, приговором суда А. на два года лишён права занимать должности, связанные с осуществлением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, на государственной службе и в органах местного самоуправления.

Другой пример: депутат этого же городского округа Я., будучи осведомленным о готовящихся изменениях в областной закон, регламентирующий продолжительность сроков заключения договоров на установку и эксплуатацию объектов наружной рекламы, предложил предпринимателям города собрать и передать через него и советника главы муниципального образования (!) денежные средства в размере 5 млн. р. якобы для последующей передачи вышестоящему должностному лицу,

способному повлиять на принятие решения об увеличении указанного предельного срока, на что часть бизнесменов в сфере рекламы дала согласие. В действительности же решение о продлении срока заключения договоров на размещение и эксплуатацию рекламы абсолютно не требовало участия Я. Приговором суда Я. назначено наказание в виде 3,5 лет лишения свободы условно с испытательным сроком 3 года, а также штраф в размере 200 т.р.

В первом из вышеуказанных случаев депутат представительного органа муниципального образования привлечен к ответственности как должностное лицо (представитель власти).

Проанализировав нормы российского законодательства, с таким подходом сложно согласиться.

Правовое содержание статуса должностного лица в уголовном (и административном) праве существенно шире, нежели в законодательстве об общих принципах организации местного самоуправления. В ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ речь идет о пяти видах должностных лиц. Согласно закону, должностное лицо местного самоуправления – это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления [43]. Не учитывая явное различие в определениях, закрепленных в УК РФ, КоАП РФ и законодательстве об общих принципах организации местного самоуправления, очевидно: сохранен общий подход, согласно которому должностное лицо – есть лицо, обладающее определенными полномочиями. Однако по смыслу Федерального закона № 131-ФЗ депутаты и члены выборных органов местного самоуправления к должностным лицам не относятся.

Бесспорно, депутаты, осуществляющие свою деятельность на освобожденной основе, реализуют ряд полномочий. Председатель представительного органа муниципального образования является представителем нанимателя для служащих (работников) аппарата

представительного органа, заключает договоры (контракты) от имени представительного органа, выполняет распорядительные, организационно-хозяйственные и иные функции.

Но имеются ли организационно-распорядительные (властные) полномочия у местных депутатов, осуществляющих свою деятельность на неосвобожденной основе?

Исследование перечня полномочий местного представительного органа дает четкое представление о том, что этот орган реализует широкий круг функций при решении вопросов местного значения, осуществляя в том числе и распорядительные полномочия (к примеру, решение вопросов в сфере местных финансов, определения ставок местных налогов, порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом). Представительный орган муниципального образования является коллегиальным органом и полномочен на принятие легитимных решений при избрании в его состав не менее двух третей от установленного количества депутатов. Решения принимаются при наличии большинства (или квалифицированного большинства) голосов присутствующих при голосовании депутатов, при этом голоса всех депутатов равны.

Свои полномочия как член органа местного самоуправления депутат представительного органа реализует путем совместного участия с иными депутатами в разработке проектов решений по вопросам местного значения, их принятии, вынесении рекомендаций, проведении депутатского расследования, направлении депутатского запроса и т.д. В этом и проявляется специфика статуса депутата и его полномочий – в составе представительного органа его голос имеет значение (в конкретных случаях – решающее), но при этом властными полномочиями он не обладает [7].

Констатируем, какие полномочиями обладает депутат представительного органа муниципального образования. В составе представительного органа депутат вправе: избирать и быть избранным в комитеты, комиссии и на соответствующие должности; давать рекомендации

по составу создаваемых рабочих и совещательных органов; в порядке нормотворческой инициативы вносить проекты муниципальных правовых актов для рассмотрения на заседаниях; вносить предложения о заслушивании докладов, отчетов, иной информации органов муниципального образования, обращаться с депутатскими запросами; выступать с обоснованием своей позиции по мотивам голосования; оглашать на заседаниях обращения избирателей, имеющие общественное значение. В случае наличия разногласий по решению комитета или комиссии в отношении принимаемого представительным органом проекта муниципального правового акта депутат вправе внести свое предложение в письменной форме в качестве самостоятельной поправки к соответствующему проекту. Такие внесенные в установленном порядке поправки подлежат обязательному рассмотрению на заседании представительного органа, и в отношении них проводится обсуждение и голосование [74]. Исходя из изложенного, собственными (индивидуальными) распорядительно-властными полномочиями, влекущими юридически значимые последствия, депутаты муниципального образования не обладают.

Поэтому, по мнению автора, понятие должностного лица, раскрытое в примечании к статье 285 УК РФ, не может применяться к депутатам муниципального образования. Депутат не может самостоятельно и единолично принять юридически значимое решение в пределах полномочий представительного органа. Поэтому по смыслу понятия должностного лица в уголовном законодательстве депутат представительного органа к должностным лицам не относится.

В заключение первой главы исследования необходимо отметить следующее.

Изменения, вводящие антикоррупционные стандарты поведения для лиц, замещающих муниципальные должности, были установлены Федеральным законом от 3 ноября 2015 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». При

этом законодатель определил единственную меру ответственности к депутатам, не исполнившим ограничения, запреты и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции – это досрочное прекращение полномочий вне зависимости от уровня муниципалитета (городской округ, муниципальный район, городское или сельское поселение). Практика применения следующих изменений антикоррупционного законодательства (например, Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции») показала необходимость безотлагательного (введенного уже в 2020 году) как изменения порядка предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера депутатами представительных органов муниципальных образований (особенно сельских поселений), так и закрепления различных видов ответственности депутатов муниципальных представительных органов при несоблюдении ими ограничений, запретов и неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Складывающаяся за последние 4 года практика реализации динамично меняющегося законодательства со всей очевидностью свидетельствует о необходимости последовательного продолжения отвечающего вызовам современности, гибкого регулирования антикоррупционных стандартов поведения лиц, замещающих муниципальные должности, особенно депутатов представительных органов муниципальных образований.

Глава 2 Виды юридической ответственности за совершение правонарушений коррупционной направленности

В практике известно несколько видов юридической ответственности, наступающей в случае совершения ее субъектами коррупционного правонарушения. К ним относится: уголовная, административная, дисциплинарная, имущественная (гражданско-правовая). Кроме того, существует ответственность публичных должностных лиц перед населением. Одним из самых суровых видов ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, за совершение ими преступлений или правонарушений коррупционной направленности, является досрочное прекращение полномочий (или удаление в отставку).

Поскольку не ко всем лицам, замещающим муниципальные должности, возможно применить меры дисциплинарного воздействия, в данной работе этот вид ответственности рассматриваться не будет. Автор считает целесообразным проанализировать наиболее типичные случаи привлечения указанных субъектов к уголовной ответственности, рассмотреть проблематику досрочного прекращения полномочий муниципальных депутатов (удаления в отставку глав муниципалитетов) за совершение коррупционных правонарушений, а также уделить внимание такому актуальному в настоящему виду ответственности, как обращение взыскание на имущество, законность приобретения которого лицо не смогло подтвердить разумным образом.

2.1 Уголовная ответственность лиц, замещающих муниципальные должности

Проблемы, связанные с применением уголовной ответственности в отношении субъектов, указанных в наименовании данного параграфа, активно обсуждаются учеными-правоведами наряду с популярным в

последний период времени вопросом конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (прежде всего выборных).

Как уже отмечалось автором, соотношение статуса депутата представительного органа местного самоуправления и положения должностного лица в его уголовно-правовом значении стало актуальным для рассмотрения в Верховном Суде РФ.

В качестве одного из первых и широко известных случаев практического решения исследуемой проблемы возможно рассмотреть решение Тверского областного суда, по которому один из муниципальных городских депутатов был привлечен к ответственности в виде шести лет лишения свободы.

Подсудимый был признан виновным в том, что он, являясь депутатом Тверской городской Думы, получал взятки за решение вопросов, которые входили в круг его полномочий, а именно:

- за голосование в пользу определенного общества с ограниченной ответственностью;
- за голосование о списании с бухгалтерского учета нежилого здания строительной организации.

Согласно уголовному законодательству Российской Федерации применительно к ст. 290 УК РФ должностными лицами признаются граждане, которые постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляют функции представителя власти или выполняют организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в госорганах, органах местного самоуправления, государственных или муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных силах РФ.

Судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда РФ, рассмотрев доводы жалобы осужденного экс-депутата, оставила приговор без изменения.

Согласно ст. 130 и 132 Конституции Российской Федерации местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Решение таких вопросов осуществляется, кроме иных способов, и через органы местного самоуправления, которые управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги, реализуют иные социально значимые функции.

В силу Федерального закона № 131-ФЗ [4] и корреспондирующим к нему положениям областного закона «О местном самоуправлении в Тверской области» к исключительной компетенции городской Думы Твери отнесены вопросы, значимые для жизнедеятельности граждан города. Среди них: утверждение планов и программ развития муниципалитета; принятие, отмена и изменение местных налогов и сборов; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение тарифов на услуги местных предприятий и учреждений, и тому подобное.

В соответствии с федеральным законодательством [4] депутат является членом выборного органа местного самоуправления, то есть выборным должностным лицом. Согласно региональному законодательству, регулиющему статус местных депутатов, лица, наделенные полномочиями по осуществлению представительных, распорядительных, исполнительных, контрольных и других функций местного самоуправления, являются должностными лицами местного самоуправления. В соответствии с Уставом города Твери городская Дума является коллегиальным, выборным, постоянно действующим органом местного самоуправления. Любой депутат городской Думы обладает правом принимать обязательные для исполнения решения, в связи с чем имеет статус должностного лица [23].

В юридической литературе до сих пор не умолкают дискуссии о том, является ли местный депутат должностным лицом. Дискуссии сводятся к двум основным позициям. С одной стороны, при избрании кандидата

населением на всенародных выборах он, вступая в статус депутата, наделяется определенными полномочиями по решению вопросов местного значения. Депутат участвует в решении вопросов местного значения и несет за принимаемые решения ответственность (как коллективную, так и индивидуальную).

Согласно иной позиции, выборным должностным лицом депутат является только тогда, когда должность в представительном органе муниципалитета он занимает на постоянной основе. Депутат как выборное должностное лицо муниципального образования, осуществляющее свои полномочия в рамках компетенции представительного органа, должен быть ограничен условиями, которые бы делали невозможным нарушение интересов местного населения или минимизировали такую возможность, а также влекли бы ответственность за нарушение этих интересов.

Завершая рассмотрение механизма муниципально-правовой ответственности депутата представительного органа, автор не соглашается с точкой зрения, согласно которой депутат несет ответственность не перед всем населением муниципального образования, а непосредственно перед избирателями своего округа, которые могут создать инициативную группу по его отзыву [29]. Ответственность депутата всего муниципального образования как самостоятельного субъекта публично-правовых отношений не может зависеть от инициативы только электоральной группы. Депутат, участвуя в принятии решения, обязательного для населения всего муниципального образования, наравне с остальными народными избранниками несет ответственность перед населением муниципалитета в случае нарушения его законных прав и интересов.

Вопросы привлечения к уголовной ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, всегда тесно пересекаются с проблемами непосредственного и постоянного осуществления местного самоуправления [50].

Согласно данным Следственного комитета РФ, в 2019 году было совершено 11,6 тыс. коррупционных преступлений, в суд направлено 6,5 тыс. уголовных дел. По этим уголовным делам перед судом предстали 6,9 тыс. обвиняемых, в числе их 308 лиц, в отношении которых применялся особый порядок уголовного производства, из них 120 глав муниципальных образований. Кроме того, в уголовных делах коррупционной направленности обвиняемыми были 476 представителей органов местного самоуправления.

Для сравнения – в 2015 году по указанной категории дел привлечено к уголовной ответственности 150 депутатов представительных органов и 131 глава муниципальных образований, всего 281 лицо, замещающее муниципальные должности [66].

В 2012 – 2013 годах, согласно данным Следственного комитета России, более 1,6 тысячи депутатов были привлечены к уголовной ответственности за коррупционные преступления [44].

В силу статьи 447 УПК РФ в отношении депутата представительного органа муниципального образования применяется особый порядок производства по уголовным делам. Решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата принимается руководителем следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. В соответствии с частью 9 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока их полномочий. Тем не менее, данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Но если в рамках уголовного судопроизводства будет вынесен обвинительный приговор суда, то в соответствии с п. 5 ч. 10 ст. 40 ФЗ-131

процедура отзыва депутата вообще не может быть применена. Поскольку в этом случае полномочия депутата прекращаются досрочно. При этом не имеет значения, совершено ли преступление народным избранником в процессе исполнения своих полномочий или он выступал в качестве физического лица, – последствия будут одинаковыми.

Красноборский районный суд Архангельской области в июле 2018 года вынес приговор К., депутату Совета депутатов МО «Верхнеуфтюгское» Красноборского муниципального района Архангельской области. За кражу 40 т.р. из дома своей знакомой К. получила год условно с испытательным сроком в 6 месяцев [19].

Органами Следственного управления СК РФ по Архангельской области и НАО расследовалось уголовное дело в отношении главы МО «Ерцевское» Коношского муниципального района по факту фиктивной регистрации. По версии следствия, в сентябре 2014 года М., глава МО «Ерцевское», предложил знакомому зарегистрировать его и членов его семьи в количестве 6 человек в квартире, которая ранее была признана непригодной для проживания, без фактического предоставления им указанного жилья.

Должностное лицо подготовило необходимые для регистрации документы, на основании которых сотрудники ОУФМС России по Архангельской области, не осведомленные о преступных намерениях, оформили фиктивную регистрацию.

В отношении указанного лица также вынесен приговор по ч. 2 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями). М., являясь главой муниципального образования «Ерцевское», в силу требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Устава данного муниципального образования, выполняя организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в органе местного самоуправления, злоупотребил служебными полномочиями по подписанию, исполнению договоров, соглашений, муниципальных контрактов, заведомо зная о том, что работы по

муниципальному контракту подрядчиком в полном объеме не выполнены, действуя умышленно, вопреки интересам службы, из иной личной заинтересованности, с целью скрыть факт ненадлежащего исполнения муниципального контракта и отсутствие надлежащим образом организованной системы контроля со стороны заказчика, а также выраженной в желании приукрасить действительное положение дел в МО «Ерцевское», в целях повышения личного статуса и авторитета как руководителя, укрепления своей деловой репутации, подписал акт о приемке данных работ и справку о стоимости работ, что повлекло необоснованное перечисление из местного бюджета денежных средств, существенно нарушило законные интересы муниципального образования, а также права и законные интересы граждан-жителей муниципального образования на реализацию в полном объеме государственной программы Архангельской области «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности», то есть на оплату только фактически потребленных жилищно-коммунальных услуг [26].

Судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда Республики Калмыкия в апелляционном порядке рассмотрела уголовное дело в отношении Найминова Н.А., осужденного по ч. 4 ст. 290 УК РФ (получение главой органа местного самоуправления лично взятки в виде денег за совершение действий в пользу взяткодателя).

Будучи избранным на должность председателя представительного органа местного самоуправления и главы сельского поселения, он был уличен и судом признан виновным в двукратном получении взятки в виде денег за совершение в пользу взяткодателя незаконных действий. Найминов, используя свое служебное положение, зная о неправомерности своих действий, дважды выдавал по просьбе Г., не являющимся жителем муниципального образования, справки «О реализации и вывозе продукции, произведенной в личных подсобных хозяйствах» с заведомо ложными

сведениями необходимых для вывоза крупного рогатого скота в количестве 8 и 10 голов, получив деньги в виде взяток в размерах 4 и 5 т.р.

Приговором районного суда Найминов признан виновным в совершении инкриминируемых преступлений и по совокупности преступлений ему назначено наказание в виде штрафа в размере 350 т.р. с лишением права занимать должности в органах государственной власти и местного самоуправления, связанные с осуществлением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций на срок 3 года. Однако с приговором он не согласился, полагая, что он необоснован. Апелляционная инстанция, согласившись с мнением прокурора, оставила апелляционную жалобу без удовлетворения, а приговор без изменения. Решением Собрания депутатов депутатские полномочия Найминова Н.А. были досрочно прекращены [53].

Собранные Следственным управлением Следственного комитета РФ по Волгоградской области доказательства признаны судом достаточными для вынесения приговора главе администрации одного из сельских поселений Дубовского района А.К. и депутату районной Думы А.К. В зависимости от роли каждого они признаны виновными в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 30 и ч. 4 ст. 290 УК РФ (покушение на получение взятки главой органа местного самоуправления), ч. 3 ст. 30 и ч. 2 ст. 291.1 УК РФ (покушение посредничество во взяточничестве). Следствием и судом установлено, что 4 ноября 2012 года глава поселения потребовал от местного жителя 50 т.р. за выдачу ему справки об отсутствии со стороны администрации претензий по факту демонтажа электролинии. Посредником при получении чиновником взятки должен был выступить депутат Дубовской районной думы А.К. Приговором суда бывшему главе поселения А.К. назначено наказание в виде пяти с половиной лет лишения свободы в исправительной колонии общего режима и штраф в размере 2,5 млн. р. Депутат А.К. приговорен к двум годам колонии-поселения со штрафом в размере 1 млн. р. Осужденные лишены права занимать должности, связанные

с осуществлением функций представителя власти, а также должности, связанные с избранием в представительные органы в течение 3 лет [61].

Бывший мэр Владивостока И.П., его брат А.П. и бывший директор МУП «Дороги Владивостока» А.Л. обвинялись в совершении целого ряда преступлений коррупционной направленности. Бывшее публичное должностное лицо муниципалитета обвинено в совершении трёх преступлений – взятки (ч. 6 ст. 290 УК РФ), злоупотреблении должностными полномочиями (ч.3 ст. 285 УК РФ) и коммерческом подкупе (ч. 2 ст. 204 УК РФ). Во время оглашения приговора судья отметил, что действия экс-градоначальника повлекли тяжкие последствия и дискредитировали органы власти. Суд установил, что подсудимый воспользовался своими должностными полномочиями и получил взятки в особо крупных размерах [5].

Собранные следственными органами Следственного комитета Российской Федерации по Владимирской области доказательства признаны судом достаточными для вынесения приговора бывшему главе Александровского района С.С. Он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 160 УК РФ (хищение вверенного имущества в форме присвоения и растраты в особо крупном размере). Следствием и судом установлено, что в марте 2011 года С.С., являясь депутатом местного представительного органа, избран на должность главы муниципального района с установленными законом полномочиями, в том числе по исполнению бюджета в строгом соответствии с ассигнованиями и лимитами. Используя компетенцию главного распорядителя бюджетных средств, глава района в 2012 и 2013 годах совершал корыстные действия по незаконному личному премированию и третьих лиц, перед которыми желал поддержать собственный авторитет. В нарушение законодательства, определяющего правила материального стимулирования сотрудников органов местного самоуправления, достоверно зная о том, что депутаты и выборные должностные лица не обладают статусом муниципальных

служащих, С.С. давал подчиненным указания по подготовке документов на перераспределение лимитов. Главу района не смутило отсутствие средств экономии по фонду оплаты труда, из которых исключительно может производиться выплата премий. На поощрение себя и нескольких депутатов он воспользовался целевыми деньгами, предназначенными на выполнение долгосрочной программы «Развитие муниципальной службы в муниципальном образовании «Александровский район». В результате незаконных финансовых операций в декабре 2012 и апреле 2013 года бывший руководитель муниципального образования в качестве премиальной оплаты присвоил около 365 т.р. бюджетных средств, а трем депутатам по его указанию в августе и декабре 2013 года выплачена премия в общем размере около 674 т.р. По общей оценке следствия при исполнении должностных обязанностей С.С. допустил присвоение и растрату бюджетных средств на сумму свыше 1 млн.р. Бывший глава муниципального образования на следствии и в суде не признал вину в инкриминируемом деянии, ссылаясь на правоту должностного поведения и «теорию права». Приговором Александровского городского суда С.С. назначено наказание в виде штрафа в размере 350 т.р. и запрета занимать государственные и муниципальные должности сроком на 2 года [36].

В рамках работы по декриминализации Северо-Кавказского региона следственными органами Следственного комитета Российской Федерации по Республике Дагестан завершено расследование уголовного дела в отношении депутата Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «Город Махачкала» и его знакомого. Они обвинялись в совершении преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество в особо крупном размере – 3 эпизода) и п. «б» ч. 4 ст. 174.1 УК РФ (легализация (отмывание) имущества, приобретенного лицом в результате совершения им преступления). По данным следствия, с 2014 по 2017 годы обвиняемые, путем обмана и составления поддельных официальных документов от имени администрации города и договоров

купли-продажи, завладели тремя земельными участками, находящимися в муниципальной и федеральной собственности общей площадью более 55 000 кв. м. и стоимостью около 270 млн. р. [62].

Благовещенский районный суд вынес приговор бывшему главе администрации Степноозерского поселкового совета Игорю Демьянову. Как установлено судом, Игорь Демьянов в 2015 – 2016 годах продавал недвижимое муниципальное имущество по явно заниженной стоимости. Так, здание шахматного клуба было реализовано за 154 т.р., тогда как по результатам оценки его рыночная стоимость была оценена в размере, превышающем 1 млн. р. В то же время здание администрации Степноозерского поселкового совета было продано за 1,5 млн. р., тогда как по результатам оценки его стоимость составляла более 4 млн рублей. Благовещенская межрайонная прокуратура предъявила в суд два исковых заявления о признании данных сделок недействительными, указанное имущество было возвращено в собственность муниципального образования. По совокупности преступлений суд назначил Демьянову наказание в виде 2,5 лет лишения свободы условно, с лишением права занимать должности, связанные с осуществлением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных полномочий на государственной службе и в органах местного самоуправления на тот же срок. В 2018 году уже бывший глава Степноозерского поселения Демьянов признан виновным в злоупотреблении должностными полномочиями. В 2015 году Демьянов продал на торгах муниципальное здание кафе своему брату по заведомо заниженной стоимости. При этом он создал все условия, чтобы его ближайший родственник стал единственным участником аукциона. В результате его противоправных действий поссовету был причинен ущерб на сумму более 500 т.р. Чиновника приговорили к двум годам лишения свободы условно с лишением права занимать должности в государственных и муниципальных органах сроком на два года [18].

В Нижегородской области вынесли приговор муниципальному депутату, который за взятку в 12 т.р. предлагал сотруднику ФСБ дать доступ к содержанию переписки в социальных сетях, мессенджерах и телефонных разговоров девушки, которая не отвечала взаимностью на его чувства. Несмотря на предложение воздержаться от неправомерного поведения, Каштанов настаивал на своем. Оперативники ФСБ приняли денежные средства, задокументировали дачу взятки и возбудили уголовное дело. Суд признал Каштанова виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 291 УК РФ и назначил наказание в виде штрафа в размере 35-кратной суммы взятки (420 т.р.) [55].

Анализ приведенных примеров из правоприменительной практики говорит с одной стороны, о широком и разнородном спектре мер уголовного преследования лиц, замещающих муниципальные должности, а с другой – о недостаточном нормативно-правовом регулировании вопроса применения уголовно-правовых мер ответственности к депутатам и главам муниципальных образований.

Согласно опросу общественного мнения, проведенного в Архангельской области на предмет оценки уровня коррупции в регионе, на вопрос о том, какие меры, по их мнению, способны быть эффективными способами противодействия коррупции, большинство респондентов (57,8%) указали на эффективность карательных мер, а именно усиление уголовной ответственности за коррупционные преступления [47].

Казалось бы, механизмом государственного принуждения уже предусмотрены адекватные меры уголовного преследования за коррупционные преступления. Однако можно ли утверждать об успешности и достаточности этих мер – вопрос открытый. По-прежнему статистика громких уголовных дел в рассматриваемой сфере пополняется фактами получения взяток либо иных злоупотреблений, связанных с бюджетными средствами, в том числе, в отношении народных избранников.

Поэтому в экспертной среде доводы о необходимости очередных реформ в сфере противодействия коррупции (в том числе в ее уголовно-правовом аспекте) звучат, по мнению автора, убедительно. Безусловно, о введении смертной казни за коррупционные преступления (на примере КНР) в Российской Федерации на сегодняшнем этапе развития государства и общества не приходится. Вместе с тем необходимо внедрение более действенных, строгих и исполнимых мер уголовного наказания за коррупцию. Безусловно, их введение может иметь как положительные, так и негативные последствия. К первым с уверенностью можно отнести минимизацию уровня коррумпированности должностных лиц, повышение уровня открытости власти (в том числе на местном уровне), и как следствие – уровня доверия к ней. Негативным фактором ужесточения мер уголовной ответственности может стать окончательная потеря престижа статуса депутата или главы муниципального образования, особенно на уровне городского и сельского поселения. И практика применения иных, не уголовных мер ответственности за коррупционные правонарушения лицами, замещающими муниципальные должности, о которой речь пойдет в следующем параграфе, этот довод подтверждает.

2.2 Досрочное прекращение полномочий и иные меры ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, за совершение коррупционных правонарушений

Рассматривая досрочное прекращение полномочий органов и должностных лиц муниципальных образований, автор отмечает, что необходимые для этого основания закреплены Федеральным законом № 131-ФЗ в ч. 6 ст. 36, ч. 10 ст. 37, а также в ч. 10 ст. 40, но данный перечень имеет исчерпывающий характер в отношении главы муниципального образования и главы местной администрации. Также во многом данные основания совпадают. Например, полномочия главы муниципального образования и

главы местной администрации прекращаются досрочно в случае: смерти; отставки по собственному желанию; отрешения от должности; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы РФ на постоянное место жительства; прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; преобразования муниципального образования; утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом; увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом [13].

Некоторые аналогичные основания досрочного прекращения полномочий установлены также для глав муниципальных образований и депутатов, членов выборных органов муниципального образования, выборных должностных лиц. В силу ст. 36 и 40 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия указанных лиц прекращаются досрочно в случае отзыва избирателями, досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования (для главы муниципального образования – если он был избран из состава данного органа). При этом в случае досрочного прекращения полномочий выборных лиц или органов местного самоуправления должны проводиться досрочные выборы, но не позднее чем через шесть месяцев.

Введенная Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ ч. 10.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ определила, что полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего

муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных настоящим Федеральным законом.

Позднее один из таких случаев был также прямо раскрыт в законе. Федеральным законом от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» ст. 40 была дополнена ч. 7.3, предусматривающей обращение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд в случае выявления в результате проверки, проведенной в соответствии с ч. 7.2 ст. 40 фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ, Федеральным законом № 230-ФЗ, Федеральным законом № 79-ФЗ.

В соответствии с ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных федеральными законами № 273-ФЗ, № 230-ФЗ, № 79-ФЗ.

Ч. 7.2 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что

проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления, проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В силу ч. 7.3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ при выявлении в результате проверки фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления или применении в отношении указанных лиц иной меры ответственности в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

В редакции ч. 7.3 ст. 40, действующей до вступления в силу Федерального закона от 26 июля 2019 года № 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», применения иных мер ответственности не предполагалось. Высшее должностное лицо субъекта в случае совершения лицом, замещающим муниципальную должность, должен был обратиться с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в орган местного

самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

В такой редакции ч. 7.3 была введена в ст. 40 Федеральным законом от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции», установившим новый механизм антикоррупционных проверок в отношении лиц, замещающих муниципальные должности.

За время действия первой редакции ч. 7.3. ст. 40 в 2018 – 2019 годах в Архангельской области были прекращены полномочия 20 народных избранников. Поводом для обращения Губернатора Архангельской области в соответствующие представительные органы муниципальных образований региона стали результаты проведенных проверок полноты и достоверности представленных депутатами муниципальных образований сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также исполнения ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции.

Проблема применения ч. 7.3. ст. 40 на практике заключалась в том, что любой выявленный случай недостоверности или неполноты в справке о доходах муниципального депутата (или главы муниципалитета) формально являлся основанием для обращения высшего должностного лица региона с заявлением о досрочном прекращении его полномочий, вне зависимости от размера и характера недостоверных сведений. В практике известны случаи обращений о досрочном прекращении полномочий депутатов, например, за ошибку в сумме средств остатка на счете в размере 100-200 рублей.

Безусловно, реализация подобного подхода создает угрозу фактической ликвидации депутатского корпуса на местах, особенно на поселенческом уровне. По итогам проверок справок о доходах органы прокуратуры инициировали массовые сложения полномочий муниципальных депутатов по формальным основаниям, что, по сути, парализовало работу органов

местного самоуправления.

При этом нужно понимать, что более 90% депутатов представительных органов муниципальных образований работают на непостоянной основе и сталкиваются с серьезными затруднениями при заполнении справок о доходах, особенно с применением СПО «Справки БК», нередко допускают ошибки и неточности. Так, в Омской области в 2018 году органы прокуратуры внесли представления рассмотреть вопрос о сложении полномочий почти 300 муниципальных депутатов, что составляет около 7% от общего числа депутатов органов местного самоуправления в области.

В Приморском крае в 2019 году прекратили полномочия 38 депутатов органов местного самоуправления из-за неполной информации в декларациях о доходах.

В феврале 2019 года прокуратурой Пустошинского района Псковской области было внесено предложение в Собрание депутатов Пустошинского района Псковской области рассмотреть вопрос о досрочном прекращении полномочий Председателя Собрания депутатов в связи с неточностями в декларации (не отражена в собственности комната). Другими примерами нарушений, допущенных депутатами Пустошинского района, стали неточности в декларациях (не указана премия в размере 300 р.; округлена сумма 479111 р. 90 к. до 479112 р.).

Аналогичные проблемы в 2018 году отмечены в Алтайском крае, Иркутской области и многих других регионах.

Конституционный суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно обращал внимание, что применяемые меры юридической ответственности должны соответствовать конституционным требованиям справедливости и соразмерности. В связи с этим необходимость дифференциации юридической ответственности муниципальных депутатов при применении мер воздействия за допущенные недочеты в представленных сведениях о доходах, введенная Федеральным законом от 26 июля 2019 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» назрела более чем своевременно и объективно.

По сути, введение альтернативных мер позволило дифференцировать подход к нарушителям законодательства о противодействии коррупции. И при отсутствии умысла предоставить недостоверные сведения, либо с учетом иных объективных обстоятельств позволить гражданам, имеющим значительный опыт, высокую квалификацию, продолжить осуществлять депутатские полномочия в муниципальном образовании, что в свою очередь призвано содействовать развитию местного самоуправления и должно позитивно отразиться на качестве его реализации, а значит, и на качестве жизни населения.

В Архангельской области в начале периода правоприменения ч. 7.2 и 7.3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ был найден вариант, позволяющий дифференцировать меры ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, представивших недостоверные или неполные сведения о доходах.

Так, с целью создания механизма, позволяющего учитывать характер совершенных лицами, замещающими муниципальные должности муниципальных образований Архангельской области, коррупционных правонарушений, их тяжесть и обстоятельства, при которых они совершены, соблюдение данными лицами других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение ими обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, был принят областной закон от 20 декабря 2017 года № 584-40-ОЗ «О внесении изменений в областной закон «О правовом регулировании муниципальной службы в Архангельской области» и областной закон «О противодействии коррупции в Архангельской области».

Указанным законом установлено, что при определении тяжести совершенного депутатом представительного органа муниципального

образования Архангельской области коррупционного правонарушения необходимо руководствоваться Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (далее – Методические рекомендации) [33]. Позднее Минтрудом России указанные Методические рекомендации были заменены на Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (далее – Обзор практики), что также нашло отражение в актуальной на сегодня редакции областного закона [9].

Кроме того, региональным законом установлено, что при подготовке рекомендаций, которые учитываются при принятии решений по результатам антикоррупционных проверок в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, учитывается:

1) характер совершенного лицом, замещающим муниципальную должность, лицом, замещающим должность главы местной администрации, коррупционного правонарушения, его тяжесть и обстоятельства, при которых оно совершено;

2) соблюдение лицом, замещающим муниципальную должность, лицом, замещающим должность главы местной администрации, других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, неисполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции;

3) предшествующие результаты исполнения лицом, замещающим муниципальную должность, лицом, замещающим должность главы местной

администрации, своих должностных обязанностей;

4) характер искажения сведений, представленных депутатом представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, исполняющим обязанности председателя представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию муниципального образования, и обстоятельства того, является ли такое искажение существенным или несущественным.

Таким образом, применение указанных критериев позволило на практике реализовать принцип соответствия наказания совершенному проступку.

Такая позиция полностью согласуется с мнением Минтруда России, указавшим, что решение о применении к выборному должностному лицу мер ответственности должно приниматься на основе общих принципов юридической ответственности, таких как справедливость, соразмерность, пропорциональность и неотвратимость. В частности, такое решение должно приниматься с учетом характера совершенного коррупционного правонарушения, его тяжести, обстоятельств, при которых оно совершено, а также с учетом особенностей личности правонарушителя, предшествующих результатов исполнения им своих должностных обязанностей (полномочий), соблюдения им других ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции [20].

Вместе с тем в результате проверок достоверности и полноты сведений о доходах выявлялись и довольно крупные нарушения, относимые в соответствии с Методическими рекомендациями (позднее – Обзором практики) Минтруда России к значительным.

В таком случае в представительный орган высшим должностным лицом региона направлялось заявление о досрочном прекращении полномочий депутата, допустившего нарушение.

Совершенно очевидно, что такая же мера применялась к депутатам

муниципальных образований, не представивших сведения о доходах в отношении себя или своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

За период 2018 – 2019 годов в Архангельской области было направлено 64 обращения Губернатора области о досрочном прекращении полномочий депутатов, не представивших сведения о доходах, или представивших недостоверные (неполные) сведения, в том числе 1 глава муниципального образования, 8 депутатов представительных органов муниципальных районов и 55 депутатов представительных органов городских и сельских поселений.

В отношении 20 депутатов представительных органов муниципальных образований Архангельской области соответствующие решения приняты, и сведения о таких депутатах направлены в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Но не каждое обращение высшего должностного лица удовлетворялось представительными органами муниципальных образований, несмотря на прямое указание закона и толкование соответствующей нормы профильным Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, подтвердившего обязанность представительного органа муниципального образования при наличии соответствующих оснований и решений досрочно прекратить полномочия своего депутата в срок, установленный ч. 11 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ [25].

7 лиц, замещающих муниципальные должности, после получения обращения Губернатора Архангельской области добровольно досрочно сложили свои полномочия. В отношении 2 лиц, замещающих муниципальные должности, вопрос о досрочном прекращении полномочий представительным органом муниципального образования не рассматривался в связи с истечением срока его полномочий.

В отношении 22 лиц, замещающих муниципальные должности, обращения Губернатора Архангельской области не удовлетворены

представительными органами муниципальных образований.

В отношении 15 лиц, замещающих муниципальные должности, обращения Губернатора Архангельской области представительными органами муниципальных образований не рассмотрены, в том числе более 3 месяцев со дня получения таких обращений.

П. 4 ст. 3 Федерального закона № 273-ФЗ закреплён принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционного правонарушения [5]. Практика обращения в суд вследствие отказа представительного органа муниципального образования удовлетворить обращение высшего должностного лица о досрочном прекращении полномочий местных депутатов получила в последнее время довольно широкое распространение. Административным истцом выступают как органы прокуратуры, так и высшие должностные лица регионов.

Заместитель прокурора района обратился в суд с административным иском к Совету депутатов сельского поселения о признании незаконным бездействия, выраженного в неисполнении требований закона и устава муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата К. и возложении обязанности по принятию решения о досрочном прекращении полномочий депутата.

В обоснование иска указано, что Губернатором области в адрес председателя Совета депутатов сельского поселения направлено заявление о досрочном прекращении полномочий депутата К. за нарушение обязанности по своевременному и в полном объеме представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах) за 2018 год.

Проверкой установлено, что депутат К. сведения о доходах за 2018 год предоставил только 24 января 2020 года, а сведения о доходах на свою супругу и несовершеннолетнего ребенка не предоставил вовсе из-за невнимательности и забывчивости, то есть уважительных причин для невыполнения обязанности по предоставлению указанных сведений не

имелось.

Не предоставление депутатом К. по 30 апреля 2019 года сведений о доходах за 2018 год на себя и членов своей семьи влечет нарушение им установленных ч. 4 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ, обязанностей, что является основанием для досрочного прекращения депутатских полномочий, решение о котором принимает Совет депутатов муниципального образования и которое должно быть безальтернативным.

Однако Советом депутатов сельского поселения заявление Губернатора области отклонено.

Прокурор посчитал, что Совет депутатов сельского поселения не исполнил требования законодательства о противодействии коррупции и о местном самоуправлении, которое выразилось в бездействии, а именно непринятии предписываемого нормами законодательства решения о досрочном прекращении полномочий депутата К.

Поскольку К. добровольно свои полномочия не сложил, решением суда на Совет депутатов сельского поселения возложена обязанность принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата К. в месячный срок со дня вступления в силу решения суда [49].

В Архангельской области вышеуказанное дело явилось не первой попыткой органов прокуратуры добиться досрочного прекращения муниципальных депутатов за совершение последними правонарушений коррупционной направленности.

Вместе с тем практика рассмотрения данной категории дел далеко не единообразна.

Так, прокурор Няндомского района Архангельской области обратился в суд в защиту интересов Российской Федерации, Няндомского района, неопределенного круга лиц к Собранию депутатов муниципального образования «Няндомский муниципальный район» о признании незаконным его решения и бездействия по непринятию решения о досрочном прекращении полномочий депутата Д. и возложении обязанности по

устранению допущенных нарушений закона путем рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата Д.

В обоснование требований прокурор указал, что в ходе проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции в Собрании депутатов МО «Няндомский муниципальный район» установлено, что депутат Д. в своей справке о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера и справке супруги предоставил неполные и недостоверные сведения за 2015 год, а именно не указал информацию о доходах, полученных им в 2015 году от некоммерческой организации, от вкладов в банках и иных кредитных организациях, не указал три банковских счета с денежными средствами на двух из них, в справке супруги не указал информацию о доходах, полученных ею в 2015 году, о наличии в собственности квартиры.

Суд отказал прокурору в удовлетворении его требований, указав, что иные органы не вправе обязать орган местного самоуправления к принятию какого-либо решения, в том числе, связанного с прекращением полномочий депутата, поскольку данный вопрос отнесен к исключительной компетенции органа местного самоуправления [65].

Анализ судебной практики по спорам о досрочном прекращении полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований свидетельствует о том, что наиболее распространенным способом удовлетворения требований административного истца стало возложение обязанности на представительный орган рассмотреть вопрос о досрочном прекращении полномочий депутата (или прекратить его полномочия), а их прекращение самим судом.

Принятие таких решений мотивировалось судами следующими доводами:

- вопрос о прекращении полномочий депутата Совета Б. по представлению Главы Республики Коми выносился на заседания Совета, и депутатами принято решение, противоречащее действующему

законодательству. Действия Совета, выразившиеся в отказе прекращения полномочий депутата Б., являются не законными (решение Ижемского районного суда Республики Коми от 25.03.2019 по делу № 2А-81/2019~М-39/2019);

- принимая решение о досрочном прекращении полномочий депутата, суд не вторгается в полномочия Совета народных депутатов, поскольку только Совет наделен полномочиями по прекращению полномочий депутата, однако для обеспечения исполнения вынесенного по конкретному делу судебного решения, содержащего вывод о наличии оснований для прекращения полномочий досрочно, и независимо от наличия для этого специальных оснований, установленных действующим законодательством, Совет обязан оформить прекращение депутатских полномочий этого лица путем принятия соответствующего правового акта с момента вступления судебного решения в законную силу, что согласуется с позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в определении от 31.03.2016 № 449-О-Р (решение Орловского районного суда Орловской области от 20.08.2019 по делу № 2а-1653/2019);

- нельзя согласиться с доводом апелляционной жалобы о том, что рассмотрение административного искового заявления о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования Кавалеровского района нарушает компетенцию представительного органа муниципального образования, к полномочиям которого отнесено досрочное прекращение полномочий выборного должностного лица. Этот довод противоречит п. 7.3 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ, которым высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации предоставлено усмотрение, обращаться с заявлением о применении меры ответственности в орган местного самоуправления, или в суд (апелляционное определение Приморского краевого суда от 30.01.2020 по делу № 33а-943/2020);

- согласно внесенным изменениям в Федеральный закон № 131-ФЗ, применение иных мер ответственности не входит в полномочия суда.

Согласно ст. 7.3.2 Федерального закона № 131-ФЗ, порядок принятия решения о применении к депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления мер ответственности, указанных в ч. 7.3.1 ст. 40 данного Закона, определяется муниципальным правовым актом в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (решение Лазовского районного суда Приморского края от 05.12.2019 по делу № 2а-209/2019).

Таким образом, от практики возложения на представительные органы обязанности принять решение о досрочном прекращении полномочий местных депутатов суды постепенно переходят к решениям о таком прекращении полномочий самостоятельно. По мнению автора, это вполне оправданно с точки зрения соблюдения самостоятельности представительных органов местного самоуправления в принятии ими решений в пределах компетенции. Тем более, решение вопроса о досрочном прекращении полномочий депутатов возможно в суде в силу закона. Но с другой стороны, суд также не должен подменять собой органы местного самоуправления. Особенно в вопросе определения юридической судьбы статуса народного избранника. Представляется, что в настоящее время окончательное решение рассматриваемого вопроса невозможно в силу, во-первых, относительно небольшого периода соответствующего правоприменения, во-вторых, отсутствия четкой позиции Верховного Суда Российской Федерации.

Применение конкретной меры ответственности, предусмотренной законодательством в случае совершения депутатом муниципального образования коррупционного проступка в Архангельской области, не является исчерпывающей мерой воздействия на публичное должностное лицо.

В соответствии с п. 4 ст. 7.2 закона Архангельской области от 26 ноября 2008 года № 626-31-ОЗ «О противодействии коррупции в Архангельской области» информация, полученная в результате

соответствующих антикоррупционных проверок о непредставлении лицом, замещающим муниципальную должность, лицом, замещающим должность главы местной администрации, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о представлении лицом, замещающим муниципальную должность, лицом, замещающим должность главы местной администрации, недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера подлежит размещению на официальном сайте органа местного самоуправления муниципального образования, а также на официальном сайте Правительства Архангельской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [9].

Вводя указанные нормы, областной законодатель преследовал цель привлечения к публично-правовой ответственности народных избранников. По сути, эти нормы соответствуют последствиям применения к членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, допустившим нарушения отдельных ограничений, запретов и неисполнение обязанностей, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции, и привлеченным к ответственности в виде предупреждения. Информация о применении к члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы меры ответственности в виде предупреждения подлежит опубликованию в официальном издании Федерального Собрания Российской Федерации и размещению на официальном сайте соответственно Совета Федерации и Государственной Думы [3].

Определенные особенности имеет прекращение полномочий еще одной категории лиц, замещающих муниципальные должности – глав муниципальных образований.

В соответствии с ч. 1 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования в соответствии с указанным Федеральным законом вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа

муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

При этом одним из оснований для такого удаления главы муниципалитета является несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение им обязанностей, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ, Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 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».

Удаление главы муниципалитета в отставку многие авторы относят к мерам юридической ответственности главы перед государством [67].

В научной литературе довольно часто также встречается мнение, что удаление главы в отставку целесообразно рассматривать не только как его ответственность перед государством, но и в качестве его конституционно-правовой ответственности [69]. Порядок удаления главы в отставку по указанному основанию установлен ч. 6 – 8 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Так, инициатива (обращение) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении главы в отставку вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения. Глава муниципального образования о таком обращении уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган

муниципального образования.

Рассмотрение обращения высшего должностного лица осуществляется представительным органом в течение одного месяца со дня внесения обращения. Решение представительного органа муниципалитета об удалении главы в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Отношение в правоприменительной и научной среде к такому механизму применения меры ответственности к высшему должностному лицу муниципального образования далеко не однозначное.

По мнению некоторых исследователей, удаление главы муниципалитета в отставку как самостоятельный институт муниципального права вступает в противоречие с принципом самостоятельности местного самоуправления, закрепленным в Конституции, поскольку наряду с инициативой народных избранников предусматривает участие в данном процессе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, который вправе как инициировать удаление в отставку, так и дать (или не дать) на это согласие в отдельных случаях. В таком виде указанные положения противоречат части 1 статьи 7 Европейской хартии местного самоуправления [11].

Такое участие руководителя региона в процессе удаления главы муниципального образования в отставку, утверждают отдельные авторы, приводит к следующим выводам: во-первых, удаление в отставку – есть ответственность прежде всего перед населением региона и участие органов государственной власти в этой процедуре не только неуместно, но и необоснованно. Во-вторых, если хотя бы участие в процедуре удаления главы в отставку местных депутатов можно обосновать тем, что они представляют и защищают интересы населения, то участие высшего должностного лица субъекта РФ можно толковать как нарушение самостоятельности местного самоуправления и прямое вмешательство в его деятельность [10].

Подобная критическая позиция поддерживается большинством исследователей [9], [12], [73].

Действительно, в актуальной редакции рассматриваемый закон еще более расширяет пределы государственного вмешательства в дела местного самоуправления, и можно констатировать, что рассматриваемые нормы являются очередным шагом в направлении укрепления вертикали власти [79].

Вместе с тем представляется обоснованным довод об уже существующем сегодня «двухуровнем» контроле за главой муниципалитета – государственном и местном, применяющих в качестве приоритетных критериев контроля эффективность и результат деятельности высшего должностного лица муниципального образования, что немаловажно в современных условиях совершенствования его статуса.

2.3 Обращение взыскания на имущество, законность приобретения которого не доказана

В соответствии с конституционно установленными положениями о праве собственности (ч. 2 ст. 35 Конституции Российской Федерации) изъятие имущества физического лица возможно только по основаниям, прямо предусмотренным в ГК РФ. То есть в этой части указанного правового механизма законодатель должен был закрепить в гражданском законодательстве специальное правовое основание для изъятия в доход государства имущества, находящегося в собственности какого-либо лица.

Право и обязанность Российской Федерации как современного правового государства принимать все необходимые юридические меры для эффективного противодействия коррупции, в том числе направленные на предупреждение незаконного обогащения лиц, осуществляющих публичные функции, оценивалась в различных исследованиях [55]. Поэтому в декабре 2012 года в п. 2 ст. 235 ГК РФ появился п/п 8, согласно которому одним из

оснований для принудительного изъятия у собственника имущества является обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы.

Таким образом, правотворческий орган, оценивая целесообразность создания межотраслевого механизма контроля за соответствием доходов и расходов определенного круга лиц в целях соблюдения ими антикоррупционных стандартов поведения, дополнил его нормой гражданско-правового характера, закрепляющей самостоятельное основание изъятия в доход казны государства того имущества, в отношении которого разумными средствами не было представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы [17].

За сравнительно небольшой период времени Конституционный Суд РФ несколько раз рассматривал вопрос о конституционности как ст. 17 Закона о контроле за расходами, так и п/п 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ, то есть к оценке правомерности созданного инструмента взыскания в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Что касается обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлены доказательства приобретения его на законные доходы, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 29 ноября 2016 года № 26-П указал, что предусмотренное Федеральным законом № 230-ФЗ обращение в доход государства имущества, в отношении которого служащим не представлены доказательства его приобретения на законные доходы, является, по существу, уникальной мерой государственного принуждения, применяемой в случае нарушения лицами, выполняющими обязанности публичного должностного лица, законодательства о противодействии коррупции. Суть данной меры заключается в безвозмездном изъятии имущества у его собственника на основании решения суда в связи с не

опровергнутым совершением служащим неправомерного деяния коррупционной направленности (коррупционного правонарушения или преступления). Указанная мера, по мнению многих авторов, ничем не отличается от конфискации имущества, но только с той особенностью, что она применяется лишь на предположении, что чиновник совершил правонарушение коррупционной направленности, поскольку он не может доказать приобретение имущества на законные средства [32].

Между тем, по мнению ряда авторов, указанная мера выглядит излишней, поскольку возвращать имущество, приобретенное на недоказанные доходы, можно и с помощью норм о неосновательном обогащении [60].

Анализ ст. 1, 3 и 17 Федерального закона № 230-ФЗ позволяет прийти к выводу, что указанным правовым актом фактически установлена презумпция незаконности доходов, за счет которых обязанным лицом исполнена соответствующая сделка [14].

Стоит отметить, что Федеральный закон № 230-ФЗ не распространяет свое действие на имущество родственников (за исключением супругов и несовершеннолетних детей) и друзей публичных должностных лиц, даже если существуют подозрения, что владение имеет номинальный характер (статья 1 определяет закрытый перечень лиц, подлежащих контролю) [72].

Вместе с тем правоприменительная практика знает примеры, подтверждающие противоположную позицию. По мнению Конституционного суда РФ, изложенного в Постановлении от 29 ноября 2016 года № 26-П, порядок применения данной меры позволяет обеспечить баланс публичных интересов борьбы с коррупцией и частных интересов собственника, приобретшего имущество на доходы, не связанные с коррупционной деятельностью, и не предполагает лишение лица, в отношении которого разрешается вопрос об обращении принадлежащего ему имущества в доход Российской Федерации, права представлять в суде любые

допустимые доказательства в подтверждение законного происхождения средств, затраченных на приобретение того или иного имущества.

Позднее указанная позиция неоднократно применялась в рассмотрении жалоб по конкретным делам (Определения Конституционного Суда РФ от 30.09.2019 № 2655-О, от 30.09.2019 № 2651-О, от 24.10.2019 года № 2950-О).

Действительно, лицо, совершившее коррупционный акт, способно передать полученные незаконным образом материальные блага как близким (и не только) родственникам, но и совершенно не связанным с ним (на первый взгляд) лицам. Поэтому сегодняшняя задача правоохранительных органов и суда – установить, что посторонний на первый взгляд человек на самом деле стал собственником имущества, денежных средств, иных активов, на которые он не мог заработать. При этом с другой стороны немаловажно, чтобы указанные лица не были лишены своих законных приобретений.

Другим аспектом надлежащего исполнения публичным должностным лицом антикоррупционных стандартов поведения является распространение определенных обязанностей и в отношении членов семьи такого лица.

Таким образом, можно утверждать, что в настоящее время формируется судебная практика по указанной категории дел, не только создающая единообразие применения имущественных последствий законодательства о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам, но и восполняющая его отдельные пробелы.

Глава 3 Конфликт интересов с участием лиц, замещающих муниципальные должности

3.1 Квалификация конфликта интересов с участием лиц, замещающих муниципальные должности: практика Архангельской области

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет принципы деятельности и ответственности органов местного самоуправления, депутатов и иных выборных лиц местного самоуправления.

В соответствии с ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами.

Одной из форм ответственности и элементом статуса депутата является предусмотренное ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ досрочное прекращение полномочий в случае несоблюдения ограничений, запретов и неисполнения им обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ.

Таким образом, из приведенных положений федеральных законов следует, что депутат представительного органа муниципального образования обязан соблюдать все ограничения, запреты и исполнять обязанности, установленные для лиц, замещающих муниципальные должности. Досрочное прекращение полномочий депутата является безальтернативным последствием неисполнения депутатом обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ.

Согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры

по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

При этом под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в ч. 1 ст. 10 данного закона и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в ч. 1 ст. 10 данного закона, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Определение конфликта интересов, используемое для целей противодействия коррупции, основывается на понятии «коррупция», установленном в п. 1 ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ, и подразумевает извлечение (возможность извлечения) из ситуации конфликта интересов выгоды имущественного характера (материального преимущества).

Фактически личная заинтересованность – это возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера или каких-либо выгод/преимуществ как непосредственно самим лицом, так и состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родственники, друзья, знакомые).

Таким образом, под конфликтом интересов следует понимать ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей. При этом может возникнуть противоречие между личными интересами и правами и

законными интересами граждан, организаций, общества или государства.

Антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности установлены для лиц, наделенных властными и управленческими полномочиями, предусматривающими осуществление организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, контрольных и надзорных мероприятий, государственных закупок, предоставление государственных услуг, распределение финансовых и иных ресурсов, управление имуществом.

На основании ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ лица, замещающие муниципальные должности, обязаны сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Данная обязанность для лиц, замещающих муниципальные должности, введена Федеральным законом от 5 октября 2015 года № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов», вступившим в силу 17 октября 2015 года.

Вполне закономерно, что процедура как уведомления о наличии личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, так и урегулирования уже возникшего конфликта интересов, определяемая для депутата представительного органа муниципального образования, значительно отличается от порядка, нормативно установленного для государственных (муниципальных) служащих. Иначе говоря, работодателем для депутата можно назвать электорат – избирателей, а выборы в представительный орган

квалифицировать как некий юридический акт совершения договора народного представительства [58].

На территории Архангельской области порядок уведомления лицом, замещающим муниципальную должность, о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, определен ст. 7.4 областного закона № 626-31-ОЗ.

Указанный порядок введен областным законом от 10 июля 2017 года № 544-36-ОЗ «О внесении изменений в областной закон «О правовом регулировании муниципальной службы в Архангельской области» и областной закон «О противодействии коррупции в Архангельской области» в целях совершенствования государственной политики в сфере противодействия коррупции в органах местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области, вступившим в силу 11 июля 2017 года.

В силу положений п. 1 ст. 7.4 областного закона № 626-31-ОЗ лица, замещающие муниципальные должности, в случае возникновения личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязаны сообщить о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

На основании п. 2 ст. 7.4 областного закона № 626-31-ОЗ такое сообщение оформляется лицами, замещающими муниципальные должности, в письменной форме в виде уведомления о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Уведомление подается:

- депутатами представительного органа муниципального образования Архангельской области, главой муниципального образования Архангельской области, исполняющим обязанности председателя представительного органа

муниципального образования Архангельской области, - в соответствующий представительный орган муниципального образования Архангельской области;

- главой муниципального образования Архангельской области, возглавляющим местную администрацию муниципального образования Архангельской области, главой местной администрации – в соответствующую местную администрацию муниципального образования Архангельской области;

- лицами, замещающими муниципальные должности членов избирательной комиссии муниципального образования Архангельской области с правом решающего голоса, работающими на постоянной (штатной) основе, – в соответствующую избирательную комиссию муниципального образования Архангельской области.

В некоторых случаях (как в Архангельской области) уведомления депутатов о конфликте интересов и проверки по факту соблюдения лицами, замещающими муниципальные должности, ограничений, запретов, обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством, в том числе требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, рассматриваются коллегиальным органом субъекта Российской Федерации (например, президиумом комиссии по координации работы по противодействию коррупции соответствующего субъекта Российской Федерации) [51].

Учитывая особый статус депутата, возможное наличие уже упомянутых различных политических и идеологических взглядов внутри представительного органа, автор соглашается с позицией некоторых правоведов, полагающих недопустимым определять в качестве субъекта, принимающего решение по предупреждению или урегулированию конфликта интересов депутата, председателя представительного органа муниципального образования или главу муниципального образования (тем более, являющегося главой местной администрации) [58].

Таким же спорным будет и возложение указанных полномочий на комиссию представительного органа, состоящую из таких же депутатов. Рассмотрение такими депутатами вопроса о квалификации ситуации в качестве конфликта интересов в отношении их коллеги с высокой долей вероятности может иметь субъективный, предвзятый характер, в связи с чем подход к формированию таких комиссий также должен быть тщательно выверен. Например, по мнению автора, в такую комиссию должны входить как представители от каждой партии, так и независимые депутаты.

Однако вне зависимости от наличия или отсутствия уведомления депутата о наличии личной заинтересованности при осуществлении им депутатских полномочий, нормативного закрепления способов урегулирования конфликта интересов, необходимо предусматривать процедурные действия, не позволяющие реализовать эту личную заинтересованность, которые должны быть совершены самим депутатом.

Вопрос квалификации, определения признаков конфликта интересов в осуществлении должностных обязанностей должностного лица всегда сложен.

Особенно если речь идет о депутатах. В отличие от государственных (муниципальных) служащих или даже главы муниципального образования депутат представительного органа не имеет организационно-властных, распорядительных полномочий (за исключением, например, осуществления функций на постоянной основе – председателя представительного органа, его заместителя и т.д., которые могут реализовывать отдельные распорядительные функции).

Спорные ситуации при квалификации конфликта интересов заставляют учитывать позицию федерального законодателя. Так, руководитель муниципального унитарного предприятия, являющийся депутатом представительного органа муниципального образования, принимает участие в голосовании по утверждению кандидатуры главы муниципального образования (которому как руководитель предприятия потенциально

подчинен и подконтролен). По мнению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, один факт избрания депутатами городского Совета – руководителями (заместителями руководителей) муниципальных предприятий или учреждений главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, не образует юридического состава конфликта интересов в том смысле, как он понимается в законодательстве о противодействии коррупции. Каждый депутат, прежде всего, представляет тех избирателей, которые голосовали за него и его программу. Представляется, что принятие всем представительным органом коллегиального решения, равно уменьшает вероятность возникновения конфликта интересов при исполнении полномочий отдельного депутата [25].

Примеры применения аналогичной модели толкования норм антикоррупционного законодательства встречаются и в настоящее время. При проведении процедуры рейтингового голосования за кандидатуры в главы г. Южно-Сахалинска один из депутатов и одновременно кандидатов на пост главы города письменное уведомление о наличии личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, направил в представительный орган лишь спустя 3 дня после дня голосования, в котором, впрочем, он участия не принимал. Ни ответственными должностными лицами городской думы г. Южно-Сахалинска, ни органами прокуратуры нарушение требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов установлено не было [78].

И все же правоприменительная практика разнообразнее и богаче норм, установленных законом. В Пермском крае прокурор Пермского района вынес в адрес председателя Совета депутатов Савинского сельского поселения и руководителя местного Дома культуры представление об устранении нарушений антикоррупционного законодательства, которое, по мнению прокуратуры, выразилось в совмещении лицом статуса директора

муниципального учреждения и депутата (председателя) сельского Совета депутатов [54]. Безусловно, депутаты, являющиеся носителями публичного интереса, призванные обеспечить представительство избирателей в системе публичной власти, вполне могут осуществлять и частные интересы, носящие не всегда позитивный характер как с точки зрения выполняемых депутатами задач, так и закона [46].

Но позиция прокуратуры в вышеизложенных обстоятельствах представляется автору далеко не бесспорной, поскольку для оценки этой ситуации в качестве конфликта интересов необходимо установить наличие всех обязательных его признаков – личной заинтересованности лица, властных полномочий и возможности их реализовать для достижения целей личной заинтересованности [33, пункт 4.1.].

В качестве классического примера, свидетельствующего о несоблюдении муниципальным депутатом требований о предотвращении конфликта интересов, автор приводит ситуацию с участием в голосовании депутата одного из городских округов Архангельской области, на сессии представительного органа по вопросу прекращения бюджетного финансирования муниципального учреждения – редакции местного средства массовой информации (газеты, распространяемой бесплатно среди населения). При этом сам депутат является учредителем и руководителем хозяйственного общества – также издательства газеты, распространяющейся на той же территории, среди того же населения и с аналогичным набором информации, но за плату. По сути, на информационном рынке оба издательства являлись конкурирующими, о чем ранее заявлял сам депутат. Решение на сессии представительного органа большинством голосов было принято о прекращении финансирования муниципальной газеты. Имея личную заинтересованность в виде получения дополнительного дохода после ликвидации конкурирующего печатного издания, депутат не уведомил в установленном порядке представительный орган о наличии такой заинтересованности, принял участие в голосовании по вопросу прекращения

бюджетного финансирования муниципальной газеты, чем нарушил требования Федерального закона № 273-ФЗ.

После проведения проверки соблюдения депутатом требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов Губернатором Архангельской области в представительный орган городского округа было направлено обращение о досрочном прекращении полномочий данного депутата, которое не было удовлетворено. Прокуратура городского округа обратилась с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата в суд. Попытка депутата обжаловать решение главы региона о прекращении его полномочий в суде не увенчалась успехом – в удовлетворении административного искового заявления депутата было отказано [56].

Именно совокупность всех трех элементов (признаков) конфликта интересов может позволить квалифицировать ситуацию в качестве такового. Депутат одного из городских округов Архангельской области направил уведомление о наличии личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, полагая, что он, одновременно являясь помощником директора муниципального предприятия, приняв участие в голосовании на сессии городской Думы по вопросу одобрения крупной сделки для данного муниципального предприятия, окажется стороной конфликта интересов. Депутат не принял участие в голосовании по рассматриваемому вопросу. Однако его восприятие ситуации как потенциально конфликтной было признано мнимым: при наличии полномочий депутата представительного органа личная заинтересованность депутата как работника предприятия в данной ситуации отсутствовала. Доход помощника руководителя (как постоянная его часть, так и стимулирующая) не зависит от совершения одобряемой представительным органом городского округа сделки, то есть возможность получения каких-либо материальных благ или иных преимуществ у лица отсутствовала. Кроме того, решение об одобрении сделки принималось всем составом городской Думы, и голос одного депутата (даже если бы он участвовал в голосовании) не имел бы решающего

значения.

Федеральный закон № 131-ФЗ в ч. 7.3 ст. 40 определяет меру ответственности за несоблюдение лицами, замещающими муниципальные должности, ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ, Федеральным законом № 230-ФЗ, Федеральным законом № 79-ФЗ – досрочное прекращение полномочий указанных лиц по обращению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд. Кроме того, указанная норма предусматривает возможность применения к указанным лицам иной меры ответственности.

Практика применения норм федерального законодательства в Архангельской области свидетельствует о наличии примеров как обращений о досрочном прекращении полномочий депутатов и глав муниципальных образований, так и применении иных мер, влекущих для них негативные последствия.

Так, при обнаружении в результате проверки фактов заключения главой одного из сельских поселений возмездных гражданско-правовых договоров с собственным супругом на сумму более 150 т.р. органом по профилактике коррупционных правонарушений Архангельской области было подготовлено мотивированное заключение о наличии в данной ситуации конфликта интересов. Вместе с тем, обращение Губернатора Архангельской области в представительный орган муниципального образования осталось без удовлетворения. Направление Губернатором Архангельской области соответствующего обращения в суд не повлекло рассмотрения дела в судебном порядке – глава поселения добровольно сложила полномочия.

Аналогичные обстоятельства выявлены в результате еще нескольких антикоррупционных проверок в других сельских поселениях, главы которых заключили гражданско-правовые договоры с супругами.

Вместе с тем, при рассмотрении результатов проверок президиум комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Архангельской области не стал рекомендовать Губернатору Архангельской области обращаться с заявлением об удалении досрочно данных глав в отставку. Учитывая ряд обстоятельств, признанных смягчающими в конкретных ситуациях, президиумом комиссии решено направить результаты проверок для рассмотрения представительными органами соответствующих поселений, где фактам совершения указанных правонарушений должна быть дана отрицательная оценка. Кроме того, результаты проверок направлены в администрацию муниципального района, в состав которого входят указанные поселения, для рассмотрения на координационном совете глав муниципального района, а также для размещения на официальном сайте муниципального района и сайте Правительства Архангельской области в сети «Интернет». О размещении информации о депутатах и главах, совершивших коррупционные правонарушения, на сайтах соответствующих муниципальных образований и официальном сайте высшего исполнительного органа государственной власти Архангельской области как о мере публично-правовой ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, в настоящей работе уже велась речь [стр.70].

Анализ сложившейся ситуации дает возможность определить некоторые перспективные направления совершенствования норм законодательства о противодействии коррупции в части реализации механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов:

- обязательная конкретизация понятия «личная заинтересованность» с учетом заинтересованности нематериального характера;
- введение и дальнейшее совершенствование процедур представления информации (декларирования) о личной заинтересованности (аффилированности);
- четкая регламентация видов личной заинтересованности, несовместимых с исполнением обязанностей (осуществлением полномочий)

в публичных интересах;

- совершенствование механизмов, обеспечивающих минимизацию и исключение влияния личной заинтересованности на процесс принятия решений;

- установление процедур проверок и санкций, которые будут применяться в процессе выявления скрытой аффилированности [71].

В заключение необходимо отметить, что институт конфликта интересов получил свое распространение в отношении категории народных представителей (в том числе и местных депутатов) с принятием Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов», поэтому можно констатировать – данный институт в отношении депутатов всех уровней власти находится только на начальном этапе своего формирования.

По отношению к депутатской деятельности конфликт интересов может и должен отличаться по формам выражения от конфликта интересов в системе органов исполнительной власти. С большой долей уверенности можно утверждать, что последующая правоприменительная практика потребует изменения законодательных формулировок, принятия во внимание морально-этического аспекта реализации депутатами представительских полномочий. Данная процедура очевидно необходима для обеспечения конституционно закрепленных принципов народного представительства, повышения уровня доверия к народным избранникам, а с другой стороны - обеспечения формирования и сохранения высокого уровня управленческой и правовой культуры депутатов (особенно муниципального уровня), что должно явиться одним из основополагающих факторов, обеспечивающих принятие законодательными (представительными) органами эффективных и

качественных решений.

3.2 Совершенствование механизмов предупреждения и урегулирования конфликта интересов с участием лиц, замещающих муниципальные должности

Институт предупреждения и урегулирования конфликта интересов является одним из основных элементов системы правовых и организационных мер противодействия коррупции. Поэтому закономерно, что все общие проблемы и сложности реализации антикоррупционных мер характерны и для конфликта интересов.

Следует отметить, что организационные и правовые основы предупреждения и урегулирования конфликта интересов поэтапно, системно и последовательно в Российской Федерации начали формироваться с 2008 года. И хотя ранее в этой сфере принимались нормативные правовые акты и создавались организационные структуры, эта работа проводилась непоследовательно, бессистемно, «точечно» [34].

Участник пленарного заседания Восьмого Евразийского антикоррупционного форума «Право против коррупции: миссия и новые тренды» академик РАН Т.Я. Хабриева предложила один из перспективных вариантов систематизации законодательства о противодействии коррупции – по «блокам», критерием разделения которых выступает предмет регулирования (так называемый модульный подход). Ряд современных авторов предполагают, что одним из основных «модулей» в рамках реализации такого подхода может стать отдельный Федеральный закон «О предотвращении и урегулировании конфликта интересов» [70].

Коррупция как в законодательном процессе, так и в ходе исполнения законов связана непосредственно с проблемой лоббизма, так как при наличии пробела в регулировании лоббистской деятельности коррупция и лоббизм

зачастую совпадают. Поэтому некоторые правоприменители прямо указывают на необходимость перехода к профессиональному лоббизму (пусть и формальному) [52]. Как отмечается, именно лоббизм в законодательном процессе создает сложности в процессе противодействия коррупции во всех сферах.

Экономический коррупционный лоббизм направлен на принятие экономически выгодных решений для конкретных групп населения. Он носит негативный характер, если направлен на уничтожение экономического многообразия и на установление какой-то одной формы собственности, устранение конкуренции.

Политический лоббизм влечет появление политических и кадровых решений. В рамках правового коррупционного лоббизма следует рассматривать принятие нормативных правовых актов в определенных корпоративных интересах, не имеющих ничего общего с интересами основного населения. На практике все виды лоббизма тесно переплетаются. А конфликт интересов при этом потенциален везде.

В научной литературе нет единого мнения относительно сущности лоббистской деятельности и возможностях ее законодательного обеспечения.

Одни из исследователей, несмотря на признание определенных негативных характеристик лоббизма, дают положительную оценку этому явлению. Правоведы разделяют лоббизм на два вида: правомерный и неправомерный. Под неправомерным понимают неофициальные способы воздействия при принятии властных решений.

Правомерный лоббизм имеет целью сугубо эффективное согласование, достижение баланса интересов всех участников отношений в рамках закона. Следует согласиться с В. В. Субочевым в различении негативного и позитивного лоббизма. Для их разграничения предлагается использовать такой критерий, как законность оказываемого давления [64].

Правомерный лоббизм может признаваться инструментом защиты законных интересов и путем реализации той сферы общественной

деятельности, которую невозможно полностью ликвидировать и на пути которой нельзя возвести административные барьеры, препятствующие диалогу общества и власти. Через лоббистскую деятельность можно выражать различные интересы, которые не могут быть учтены в публично-властных решениях иными способами. Правомерный лоббизм подразумевает диалог власти и гражданского общества. Поэтому он в идеале рассматривается как средство защиты интересов населения.

Признавая последнюю позицию, становится очевидным, что наряду с коррупционным лоббизмом следует говорить о лоббизме без коррупционной составляющей. Можно предложить ввести в научный оборот термин «коррупционный лоббизм», что позволит придать лоббизму исключительно позитивный смысл. Под коррупционным лоббизмом следует понимать использование уголовно и административно наказуемых методов давления на органы государственной власти для отстаивания незаконных интересов.

В этом случае слово «лоббизм» постепенно в общественном сознании будет ассоциироваться исключительно с правомерным правовым институтом. По сравнению с негативным лоббизмом применение «коррупционного лоббизма» позволяет провести границу между коррупцией как отрицательным социальным и экономическим явлением и лоббизмом как средством демократических реформ. Представляется, однако, что конфликт частных и публичных интересов может возникнуть и в этом случае.

Все попытки принятия законов, направленных на регламентацию лоббизма (в том числе внесенных в Государственную Думу), внешне имеют цель формирования цивилизованных механизмов продвижения интересов. Однако приходится констатировать, что в современном российском обществе в полной мере не сгенерированы необходимые условия для нормативного закрепления лоббистской деятельности.

Одним из направлений противодействия коррупции выступает развитие взаимодействия между государством и институтами гражданского общества. Именно здесь содержится необходимый потенциал для повышения

эффективности контрольного механизма за деятельностью чиновников, депутатов, членов Совета Федерации. Важно при этом выявлять конфликт интересов.

Следует развивать открытость и прозрачность в деятельности чиновников и парламентариев. В большинстве случаев населению становится известно о коррупционных фактах из средств массовой информации. Антикоррупционные журналистские расследования, обращения телезрителей и радиослушателей, сообщения в сети Интернет, в том числе со стороны представителей государства, активизируют антикоррупционные настроения. Вместе с тем не во всех случаях такой информации дается адекватная оценка. Для противодействия негативным факторам важно, чтобы эти сведения становились основой реальных расследований.

Доступность для граждан информации о коррупции, а также о результатах и способах борьбы с ней остается существенным фактором усиления контроля за деятельностью парламентариев и чиновников. В настоящее время такая информация размещается на официальных сайтах государственных органов и муниципалитетов. В свою очередь, общественные объединения и организации гражданского общества могут способствовать дальнейшему распространению и обработке такой информации. Выпуск и распространение антикоррупционных памяток, брошюр также способствует повышению эффективности противодействия коррупции [24].

Далее, в антикоррупционном законодательстве в части, касающейся конфликта интересов при осуществлении депутатских полномочий на муниципальном уровне нужно закрепить признаки, характеризующие конфликт интересов для депутата, полномочия должностных лиц при выявлении конфликта интересов у депутата, порядок решения вопроса о допуске депутата к голосованию. До закрепления этих вопросов в федеральном законодательстве депутату следует подавать уведомление и воздерживаться от голосования при рассмотрении всех вопросов, прямо или

косвенно влекущих непосредственную выгоду лично для депутата, его родственников, деловых партнеров, иных лиц (благоустройство своего двора, снос своего торгового объекта и т.п.).

Необходимо продолжать развивать институт общественного контроля за деятельностью депутатов и их должностным поведением. При этом важно, чтобы при проведении контрольных мероприятий не нарушались требования законодательства о защите персональных данных и неприкосновенности частной жизни депутата.

Обязательно проведение разъяснительной работы с депутатами по вопросам соблюдения антикоррупционных требований и урегулированию конфликта интересов. Из-за отсутствия у многих из них юридического образования не все из них способны правильно понять и истолковать нормы Закона № 273-ФЗ. Каждую ситуацию коллегиальный орган должен рассматривать индивидуально: был ли и на что был направлен умысел депутата, каковы последствия реализации личной заинтересованности.

Вопрос об отстранении от голосования депутатов должен решаться в каждом конкретном случае отдельно. Так, неучастие кого-либо из депутатов в голосовании по проекту нормативных актов об организации деятельности представительного органа незначительно отразится или не отразится вообще на судьбе его избирателей. Например, при принятии решения об оплате труда председателя думы, исполняющего свои полномочия на постоянной основе, целесообразно исключить из числа голосующих самого председателя. Депутаты смогут выразить свое отношение по этому вопросу, а интересы избирателей при этом не пострадают. Сложнее отстранить депутата от голосования, когда речь идет о принятии муниципального нормативного правового акта, затрагивающего интересы неопределенной группы лиц. Ведь при отстранении даже одного депутата значительная часть избирателей лишается своего представителя. А голос депутата может стать решающим [6].

Наряду с уже изложенными направлениями совершенствования механизмов предупреждения и урегулирования конфликта интересов автор считает целесообразным нормативное закрепление процедур дополнительного контроля за действиями лица, у которого возник конфликт интересов или возможность его возникновения.

В качестве мер предупреждения и урегулирования конфликта интересов, не предусмотренных законодательством о противодействии коррупции, предлагается дополнительно рассмотреть:

- определение наличия личной заинтересованности при избрании на муниципальные должности;

- обязательное декларирование наличия (отсутствия) личной заинтересованности лица при замещении им должности, связанной с коррупционными рисками, с постоянной актуализацией таких данных;

- ограничение доступа лица к закрытой (конфиденциальной) информации;

- ограничение участия лица в случае наличия у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, в совещательных органах (комитетах, комиссиях) в составе представительного органа;

- передача полномочий по принятию решений, касающихся граждан и организаций, в отношении которых возникает личная заинтересованность, иным лицам;

- отчуждение ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если передача их в доверительное управление не исключает конфликт интересов или возможность его возникновения;

- установление регулярного (ежемесячного, ежеквартального, ежегодного) публичного отчета о деятельности лица, отражающего направления взаимодействия лица и его участников, размещаемого на официальном сайте представительного органа.

Указанные меры могут применяться как при рассмотрении уведомлений лиц, замещающих муниципальные должности, так и по итогам проверок соблюдения требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов. Особое внимание предлагается уделить мерам, направленным на выявление и раскрытие признаков конфликта интересов кандидата в главы или депутаты муниципального образования до замещения им соответствующей должности.

Одновременно считаем целесообразным продолжить совершенствование законодательного регулирования ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также применения мер ответственности за их нарушение (неисполнение).

Так, считаем необходимым законодательно закрепить запрет на замещение государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, должностей руководителей и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, кандидатами на указанные должности на период включения сведений об указанных лицах в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия (или полномочия были досрочно прекращены в связи с совершением коррупционного правонарушения).

Ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ не закрепляет конкретных правовых механизмов ограничения реализации личной заинтересованности лиц, замещающих муниципальные должности муниципальных образований. Дополнительными мерами, направленными на предупреждение или урегулирование конфликта интересов с участием указанной категории лиц, прежде всего депутатов представительных органов, могут стать:

- ограничение права голосования депутата представительного органа муниципального образования по вопросу, вынесенному на рассмотрение указанного органа, если при этом имеется личная заинтересованность депутата, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

- ограничение права нормотворческой инициативы депутата представительного органа муниципального образования (запрет на внесение на рассмотрение представительного органа муниципального образования по инициативе депутата этого органа проектов муниципальных правовых актов, если при этом имеется личная заинтересованность депутата, которая приводит или может привести к конфликту интересов).

В Архангельской области данные механизмы предупреждения конфликта интересов реализуются на практике.

Например, уже приводившийся ранее пример, когда депутат представительного органа городского округа, являющийся помощником руководителя муниципального предприятия, направляет уведомление о наличии личной заинтересованности при рассмотрении на сессии представительного органа вопроса об одобрении представительным органом крупных сделок, планируемых к совершению муниципальным предприятием, при этом депутат воздерживается от голосования на сессии по указанному вопросу.

Другим примером является отказ от участия в голосовании депутата представительного органа городского округа по вопросу присвоения ему звания «Почетный гражданин городского округа», который также рассматривается на сессии представительного органа. Заблаговременно до вынесения вопроса на голосование депутат представительного органа направил в установленном порядке уведомление о наличии у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Депутат Собрании депутатов городского округа направил в установленном порядке уведомление о наличии у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, в связи с рассмотрением на сессии Собрании депутатов вопроса о досрочном прекращении полномочий данного депутата в связи с несоблюдением им требований по предотвращению и урегулированию

конфликта интересов. Президиумом комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Архангельской области направление уведомления признано соответствующим требованиям антикоррупционного законодательства. Депутату Собрания депутатов городского округа рекомендовано воздержаться от голосования по указанному вопросу.

Отдельному рассмотрению подлежит вопрос предоставления органам, проводящим проверочные мероприятия или рассматривающим их результаты, права запроса необходимых сведений у организаций и граждан. За нежелание оказать помощь комиссиям и предоставить нужную информацию необходимо предусмотреть меры ответственности. Для реализации данного положения целесообразно внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении граждан и организаций и в законодательство о государственной гражданской службе - в отношении должностных лиц органа власти. Это даст возможность комиссиям получить необходимые сведения в полном объеме [21].

Заключение

Институт юридической ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, является собой один из самых сложных, проблематичных и в определенной степени противоречивых институтов муниципального права. Такой вывод следует как с точки зрения его юридического наполнения, так и с позиции полноты и достаточности понятийного аппарата, используемого в законодательстве, устанавливающего соответствующие нормы. В современный период развития общественных отношений в указанной сфере нормативное регулирование государственно-правовой (конституционно-правовой) ответственности публичных должностных лиц (в частности, лиц, замещающих муниципальные должности) нельзя назвать абсолютно приемлемым, и поэтому оно нуждается в последовательном и систематичном совершенствовании.

Необходимо учитывать, что нормотворцам (как на федеральном, так и на региональном уровне) следует крайне взвешенно подходить к регулированию отношений на местном уровне (в том числе и ответственности) с тем, чтобы сформировать и сохранить оптимальный баланс в отношениях как между государством и местным самоуправлением, так и в системе внутримunicipальных отношений. Именно такой подход обеспечит качественное и эффективное функционирование института местного самоуправления, реализацию полномочий органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения исходя из интересов населения. Бесспорно, что в отсутствие действенного, реально применимого института юридической ответственности всех публичных лиц муниципального образования невозможны защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, установление правопорядка, и в итоге – становление правового государства.

В теории государства и права классически существуют такие виды виды юридической ответственности, как уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная. По результатам анализа законодательства, действующего в том числе в отношении предмета настоящего исследования, представляется допустимым признать существование наряду с уже упомянутыми такого вида юридической ответственности, как государственно-правовая (или конституционно-правовая, как определяют ее авторы публикаций, рассмотренных в настоящей работе). Мерами такой ответственности, например, являются: роспуск представительного органа муниципального образования, отзыв выборного должностного лица, удаление в отставку главы муниципального образования, отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа муниципального образования.

Довод о необходимости нормативного закрепления понятия «коррупционное правонарушение» поддерживается абсолютным большинством авторов-правоприменителей, чьи позиции были проанализированы в настоящем исследовании. Учитывая, что многообразие форм и видов данных нарушений может быть классифицировано на коррупциогенные (то есть потенциально коррупционные, влекущие возможность совершения коррупционного правонарушения), и собственно коррупционные, то есть содержащие в себе необходимые и достаточные признаки коррупции, определенные законом, законодательное определение понятия «коррупционное правонарушение» позволит не только установить пределы применения мер ответственности за их совершение, но и даст возможность дальнейшего совершенствования организационной структуры органов по профилактике коррупционных правонарушений.

Как следует из анализа законодательства, хронологически ограничения, запреты и обязанности для лиц, замещающих муниципальные должности, были введены относительно недавно, равно как и меры ответственности за их

нарушение (несоблюдение). Вместе с тем практика их реализации уже за столь короткий период явила возможность применения самых жестких мер ответственности (например, досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа) даже за незначительные проступки (например, заведомо неумышленное предоставление неполных (недостоверных) сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера).

Представляется, что досрочное прекращение полномочий депутата, равно как и удаление главы муниципалитета в отставку или отстранение от должности в связи с утратой доверия – есть безальтернативная мера юридической ответственности публичного должностного лица за нарушение требований законодательства о противодействии коррупции (непринятие мер по предупреждению или урегулированию конфликта интересов, непредставление либо представление заведомо неполных (недостоверных) сведений, иные нарушения). Отсутствие иных вариантов наказания имеет целью не допустить свободную (субъективную) оценку соответствующим коллегиальным органом или его участниками характера, обстоятельств совершения коррупционного правонарушения и его правовых последствий.

Как показала практика периода 2018-2019 г.г., применение такого безальтернативного и достаточно жесткого наказания как прекращение депутатских полномочий оказывается не всегда обоснованным и соответствующим основополагающим принципам юридической ответственности. Такие санкции порой принимались формально, без учета разнообразных и индивидуальных обстоятельств совершения проступка (чаще всего – при нарушениях в декларировании местными депутатами своих доходов). При этом в аналогичных ситуациях необходимость учета указанных обстоятельств (характер и степень тяжести коррупционного правонарушения, обстоятельства, при которых оно совершено, предшествующие результаты исполнения своих должностных обязанностей) закреплена законом (для государственных служащих – законом о

государственной службе, для муниципальных служащих – законом о муниципальной службе). Нормативное закрепление обязанности учета указанных обстоятельств (в том числе смягчающих и отягчающих ответственность) при применении мер ответственности к народным избранникам отсутствует, что недопустимо.

Нарушения законодательства о противодействии коррупции, совершенные лицами, замещающими муниципальные должности, в большинстве случаев по своему составу являются формальными, то есть ответственность за их совершение наступает независимо как от субъективного отношения к нему правонарушителя, так и от наступивших последствий. При этом зачастую эти проступки, объективно не имеющие признаков коррупции, вполне обоснованно могут при наличии смягчающих обстоятельств квалифицироваться как малозначительные или даже несущественные. Разумеется, досрочное прекращение полномочий депутатов в таких ситуациях будет неоправданно жесткой мерой ответственности.

Первым шагом к приведению мер ответственности лиц, замещающих муниципальные должности в соответствие с общими принципами юридической ответственности, такими как справедливость, соразмерность, пропорциональность и неотвратимость, стало принятие Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 228-ФЗ, позволяющего дифференцировать меры ответственности для представителей местной legislatures, принимая во внимание характер совершенного коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно было совершено, а также учитывать особенности личности и характеристики правонарушителя, результаты осуществления им своих полномочий, соблюдения им иных ограничений, запретов и исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Опыт применения альтернативных мер воздействия к депутатам и главам муниципальных образований Архангельской области, изложенный в настоящем исследовании, свидетельствует, по мнению автора, о верном с

правовой точки зрения и сбалансированном подходе к выявленному правонарушению, учитывающему субъективное отношение к нему самого нарушителя, его роль в совершении проступка, а также объективные обстоятельства его совершения.

Рассматривая приоритетное применение мер по предупреждению коррупции как один из законодательно закрепленных принципов противодействия коррупции, автор считает необходимым на законодательном уровне предусмотреть меры, направленные на предупреждение совершения главами и депутатами муниципальных образований коррупционных правонарушений, в том числе недопущение возникновения конфликта между частными и публичными интересами. Такими мерами могут стать ограничение права голосования депутата представительного органа муниципального образования, если при этом имеется личная заинтересованность депутата, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также ограничение права нормотворческой инициативы депутата.

Обязательной превентивной мерой должен стать законодательно закрепленный запрет на замещение любых публичных должностей на период включения сведений о кандидате на эти должности в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия (или полномочия были досрочно прекращены в связи с совершением коррупционного правонарушения). На сегодня включение в реестр таких последствий не влечет.

Необходимо нормативно закрепить критерии значительности коррупционных проступков, влекущих привлечение к ответственности лиц, замещающих муниципальные должности. Практика применения мер ответственности к указанной категории лиц в виде досрочного прекращения полномочий (досрочного удаления в отставку) чрезвычайно многообразна в регионах. Методические рекомендации Минтруда России, предусматривающие дифференциацию коррупционных проступков [33], носят рекомендательный характер, а главное – предназначены к применению

в отношении служащих (государственных и муниципальных). В связи с этим с учетом особенностей правового статуса лиц, замещающих муниципальные должности, представляется крайне актуальной разработка Минтрудом России отдельных методических рекомендаций, устанавливающих критерии значительности коррупционных правонарушений, влекущих применение мер юридической ответственности к рассматриваемой категории должностей.

Фактором, в определенной степени сдерживающим совершение коррупционного правонарушения, является активное, систематическое и открытое участие в данных отношениях неаффилированных органам власти или местного самоуправления средств массовой информации, субъектов общественного контроля, проведение журналистских расследований.

Учитывая особый статус лиц, замещающих муниципальные должности, автору представляется перспективным акцентировать внимание федерального законодателя на дальнейшее развитие механизма применения публичных мер ответственности народных избранников – как глав, так и местных депутатов.

По убеждению автора, участие федерального и регионального законодателя в разрешении перечисленных и иных проблемных вопросов правового регулирования института юридической ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, станет неотъемлемым и приоритетным элементом системы мер по совершенствованию механизма государственного управления и государственной политики в сфере противодействия коррупции и позитивно повлияет на эффективность реализуемых в регионах антикоррупционных мероприятий.

Противодействие коррупции на муниципальном уровне, как в части публичной сферы, может принести положительный результат только при комплексном и системном использовании профилактических механизмов. Помимо совершенного законодательства, учитывающего общие и специфичные (присущие сфере противодействия коррупции) требования к

его качеству, немаловажной становится эффективная правоприменительная практика.

Вместе с тем приходится констатировать, что насколько бы совершенным ни стало нормативное регулирование сферы противодействия коррупции, и как бы тщательно ни был проработан механизм реализации каждой из установленных антикоррупционных мер, ликвидация (или даже минимизация) коррупции невозможна без наличия политической (властной) воли со стороны политического истеблишмента, декларирующего возможность применения антикоррупционных мер в отношении любого его представителя вне зависимости от должностного положения. Однако анализ процесса внедрения появляющихся вновь мер по противодействию коррупции свидетельствует об обратном.

По личному мнению автора, базой противодействия коррупции должен быть человек – имеющий устойчивую волю против корыстной возможности личного обогащения за счет публичных интересов и вопреки им; несущий и сохраняющий исключительно альтруистическую взаимосвязь личных и общественных интересов, осознающего, что внутреннее разложение первых неизбежно приведет к деградации и уничтожению вторых. Появление должностного лица, гарантированно правомерно осуществляющего публичные полномочия, – задача, с одной стороны, личности, семьи и общества, а с другой – цель государства, заинтересованного в обеспечении стабильности своего будущего.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 80–86.
2. Артемьев А.Б. Коррупция в механизме функционирования государства (теоретико-правовое исследование в рамках эволюционного подхода) // Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2014. URL: <http://konf.x-pdf.ru/18mehnika/22681-1-korruptsiya-mehanizme-funkcionirovaniya-gosudarstva-teoretiko-pravovoe-issledovanie-ramkah-evolyucionnogo-podhoda.php> (дата обращения: 02.03.2020).
3. Болтушкина О.М. О некоторых аспектах современного правового статуса депутата представительного органа муниципального образования // Студенческий: электронный научный журнал. 2018. № 16(36). URL: <https://sibac.info/journal/student/36/116569> (дата обращения: 07.05.2020).
4. Ванновская О.В. Личностные детерминанты коррупционного поведения // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2009. № 102. С. 79–85.
5. Восток Медиа [Электронный ресурс]: Суд установил, что Игорь Пушкарёв виновен в коррупции. URL: <https://vostokmedia.com/news/society/09-04-2019/sud-ustanovil-chto-pushkaryov-vinoven-v-korruptsii> (дата обращения 10.04.2020).
6. Гулидов П.В. Конфликт интересов: как муниципальному депутату не лишиться своих полномочий // Практика муниципального управления. 2017. № 8. С. 30–37.
7. Гулидов П.В. Статус депутата представительного органа муниципального образования // Практика муниципального управления. 2009. № 9. С. 54–59.
8. Гуляева Э.В. Понятие коррупционного правонарушения по законодательству РФ // Молодой ученый. 2018. № 15. С. 53-56. URL: <https://moluch.ru/archive/201/49359/> (дата обращения: 09.07.2019).

9. Давыдова Н.Ю. Институт удаления главы муниципального образования в отставку // Адвокат. 2009. № 12. С. 13–19.

10. Докторова А.Т. Удаление в отставку главы муниципального образования // Российская юстиция. 2018. № 6. С. 26–28.

11. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

12. Заболотских Е.М. Правовые гарантии главы муниципального образования при удалении в отставку // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 1. С. 10–11.

13. Заиграева О.В. Отдельные аспекты досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otdelnye-aspekty-dosrochnogo-prekrascheniya-polnomochiy-organov-i-dolzhnostnyh-lits-mestnogo-samoupravleniya-1> (дата обращения: 09.04.2020).

14. Зайков Д.Е. Правовое регулирование контроля за соответствием расходов работников их доходам в целях противодействия коррупции // Законодательство. 2014. № 8. С. 60–67.

15. Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 460–468.

16. Ильяков А.Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. 2016. № 4. С. 32–36.

17. Илюшина М.Н. Гражданско-правовые элементы механизма контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // Гражданское право. 2019. № 6. С. 3–7.

18. Информационное агентство «Банкфакс» [Электронный ресурс]: Экс-глава поссовета в Алтайском крае получил второй условный срок за распродажу муниципального имущества. URL: <https://www.bankfax.ru/news/135526/> (дата обращения 15.04.2020).

19. Информационный портал «29RU» [Электронный ресурс]: В Архангельской области депутата от «Единой России» осудили за кражу. М. URL: <https://29.ru/text/gorod/65174031/> (дата обращения 10.04.2020).

20. Информация Минтруда России «Об изменениях в законодательстве Российской Федерации, уточняющих ответственность депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления за коррупционные правонарушения». URL: <https://online3.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=5243D2099DCFEFF2D900157C13A90F27&mode=backrefs&SORTTYPE=0&BASENODE=1-1&ts=31220158698330326755&base=LAW&n=336616&rnd=D79E2E2694C8B6DD3A469BEE87127138#9b3ufa3iz3> (дата обращения 02.05.2020).

21. Казанцева Н.Г., Николаева С.Н. К вопросу о реализации законодательства по урегулированию ситуаций конфликта интересов // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 44–47.

22. Козлов Т.Л. Выявление нарушений законодательства о противодействии коррупции средствами прокурорского надзора: методические рекомендации. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. С. 115–124.

23. Козлова Н. Взяточник по должности. Местных депутатов приравнивали к чиновникам // Российская газета. 03.03.2009. № 10 (4859). URL: <https://rg.ru/2009/03/03/deputaty.html> (дата обращения: 09.04.2020).

24. Колосова Н.М. Конфликт интересов в законодательном процессе. URL: https://studref.com/328090/pravo/konflikt_interesov_zakonodatelnom_protssesse (дата обращения: 09.04.2020).

25. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Organy-i-dolzhnostnye->

lica-mestnogo-samo/Status-deputata-chlena-vybornogo-organa-/item/221939 (дата обращения 03.04.2020).

26. Коношский районный суд Архангельской области [Электронный ресурс]: Приговор по уголовному делу от 2 ноября 2017 года по делу № 1-30/2017. URL: https://konoshasud--arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=4988119&delo_id=1540006&new=0&text_number=1 (дата обращения 22.04.2020).

27. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014). // Консультант плюс: справочно-правовая система.

28. Коробченко В.В., Иванкина Т.В. Правовая природа ответственности гражданских служащих за коррупционные правонарушения // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 31–41.

29. Кочерга А.А. Ответственность депутатов представительных органов муниципального образования в Южном Федеральном округе. URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=2576 (дата обращения: 09.04.2020).

30. Липинский Д.А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения. // Юридическая наука и правоохранительная практика, 2017. № 3(41). С. 100–108.

31. Липинский Д.А. Правонарушение как фактическое основание юридической ответственности // Право и политика. 2013. № 2. С. 208–217.

32. Липинский Д.А., Чуклова Е.В. К вопросу об альтернативных санкциях в гражданском праве // Власть Закона. 2017. № 3. С. 93–107.

33. Методические рекомендации по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов. Направлены письмом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 13 ноября 2015 года № 18-2/10/П-7073. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/15> (дата обращения 15.04.2020).

34. Михайлов В.И. Конфликт интересов: вопросы этики и совершенствования законодательного оформления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 26–31.

35. Молчанов А.А. Гражданско-правовая ответственность за коррупционное поведение: анализ международного и российского права. Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России 2016. № 4 (72). С. 124–128.

36. Новости33 [Электронный ресурс]: Бывший глава муниципального образования признан виновным в хищении бюджетных средств. URL: <http://novosti33.ru/2016/05/byvshij-glava-munitsipalnogo-obrazovaniya-priznan-vinovnym-v-hishhenii-byudzhethnyh-sredstv/> (дата обращения 02.05.2020).

37. 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 : Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

38. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам : Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

39. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

40. О противодействии коррупции в Архангельской области : закон Архангельской области от 26 ноября 2008 года № 626-31-ОЗ (ред. от 27.04.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

41. О противодействии коррупции в Калужской области : закон Калужской области от 27 апреля 2007 года № 305-ОЗ (ред. от 22.04.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

42. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

43. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

44. Общественное телевидение России [Электронный ресурс]: В Костроме суд простил покаявшегося в коррупции депутата. М. URL: <https://otr-online.ru/news/v-kostrome-sud-prostil-pokayavshegosya-v-korruptcii-deputata-20204.html> (дата обращения 05.04.2020).

45. Окунева К.Д. Понятие коррупционного правонарушения как особенность методики прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления // Правовая инициатива. 2014. № 4. С. 26–31.

46. Осетров С.А. Антикоррупционные гарантии конституционных принципов народного представительства в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 87–93.

47. Официальный сайт Правительства Архангельской области [Электронный ресурс]: Противодействие коррупции в Архангельской области. URL: <https://dvinaland.ru/gov/anticorr/> (дата обращения 11.04.2020).

48. Перечень статей Уголовного кодекса Российской Федерации коррупционной направленности, используемый при формировании статистической отчетности, введен в действие Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 797/11, МВД России № 2 от 13.12.2016 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

49. Пинежский районный суд Архангельской области [Электронный ресурс]: URL: https://pinegasud--arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_

num=1&name_op=doc&number=36257695&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения 02.05.2020).

50. Портал «Мудрый юрист» [Электронный ресурс]: Некоторые проблемы привлечения к ответственности депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/28506-nekotorye-problemy-privlecheniya-otvetstvennosti-deputatov-predstavitelnykh-organov> (дата обращения 13.05.2020).

51. Постановление Губернатора Приморского края от 12 февраля 2016 года № 10-пг «Об утверждении Порядка рассмотрения президиумом комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Приморском крае вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Приморского края, лиц, замещающих должности главы местной администрации по контракту, муниципальные должности, и урегулирования конфликта интересов». URL: <http://docs.cntd.ru/document/432886750> (дата обращения 12.04.2020).

52. Прокуратура входит во вкус депутатских конфликтов интересов URL: <http://www.svodka-nso.ru/news/2019/8/Prokuraturavkhoditvovkusdeputatskikh-konfliktovinteresov> (дата обращения 15.05.2020).

53. Прокуратура республики Калмыкия. [Электронный ресурс]: Вступил в законную силу приговор суда в отношении экс-депутата муниципального образования. URL: <http://www.kalmprok.ru/news/2954-vstupil-v-zakonnuyu-silu-prigovor-suda-v-otnoshenii-eks-deputata-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения 21.03.2020).

54. Прокурорская зачистка. Депутатам из числа руководителей муниципальных учреждений могут вменить конфликт интересов. URL: https://zvezda.su/policy/2019/prokurorskaya_zachistka_deputatam_iz_chisla_rukovoditeley_munitsipal_nykh_uchrezhdeniy_mogut_vmenit_konflikt_interesov_625 (дата обращения 16.04.2020).

55. Рен ТВ [Электронный ресурс]: Депутата оштрафовали за «любовную» взятку сотруднику ФСБ. URL: <https://ren.tv/news/kriminal/630973-chuvstva-zatmili-razum-deputata-oshtrafovali-za-vzjatku-sotrudniku-fsb> (дата обращения 16.04.2020).

56. Решение Котласского городского суда Архангельской области от 28.07.2020. Дело № 2а-237 // Котласский городской суд Архангельской области. – Электрон. дан. – 2020. – URL: https://kotlasgrsud-arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=56079140&delo_id=1540005&new=0&text_number= (дата обращения: 17.08.2020).

57. Роньжина О.В. Порядок уведомления депутатом представительного органа муниципального образования о конфликте интересов // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2018. № 3. С. 21–28.

58. Роньжина О.В. Формирование режима открытости и доступности муниципальных правовых актов с учетом их правовой природы: историко-правовой аспект // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 49–54.

59. Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 47–52.

60. Сеницын С.А., Позднышева Е.В. Гражданско-правовые санкции за совершение коррупционных правонарушений // Законодательство и экономика. 2015. № 5. С. 7-10.

61. Следственный комитет Российской Федерации. [Электронный ресурс]: Вынесен приговор главе поселения и депутату районной Думы, уличенных во взяточничестве. URL: <https://sledcomrf.ru/news/93339-vyinesen-prigovor-glave-poseleniya.html> (дата обращения 12.04.2020).

62. Следственный комитет Российской Федерации [Электронный ресурс]: Завершено расследование уголовного дела в отношении главы

Дербентского района Республики Дагестан. URL: <https://sledcom.ru/news/item/1423989/?print=1> (дата обращения 15.04.2020).

63. Спектор Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал Российского права. 2015. № 8. С. 40–46.

64. Субочев В.В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. № 3. С. 68–75.

65. Судебные решения РФ [Электронный ресурс]: Решение по делу № 2а-221/2018 от 6 февраля 2018 г. URL: <http://судебныерешения.рф/32440318/print> (дата обращения 02.04.2020).

66. ТАСС [Электронный ресурс]: Около 300 депутатов и глав местного самоуправления привлечены за коррупцию в 2015 году. URL: <https://tass.ru/proisshestiya/2510611> (дата обращения 13.05.2020).

67. Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 223–233.

68. Устав Шарыповского района Красноярского края от 08.12.1996 (ред. от 29.03.2018): принят населением Шарыповского района // Огни Сибири. 13.11.2009. № 46. С. 7–13.

69. Филиппова А.В. Границы муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 30–35.

70. Цирин А.М., Матулис С.Н. Понятие скрытой аффилированности и способы ее выявления // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 164–174.

71. Цирин А.М., Севальнев В.В. Порядок осуществления контроля за расходами отдельных категорий лиц: проблемы и пути решения // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 152–161.

72. Чумаков А.В. Баланс конституционных ценностей в стратегиях противодействия незаконному обогащению (на примере России) // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 5. С. 113–124.

73. Шугрина Е.С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 7–14.

74. Шугрина Е.С. Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования // Практика муниципального управления. 2010. № 1. С. 38–45.

75. Щедрин Н.В. О совершенствовании законодательного определения коррупции // Право и политика. 2009. № 7. С. 1448–1452.

76. Щербаков В.И. Магистерская диссертация на тему «Коррупционные правонарушения». Тольяттинский государственный университет, Институт права, Кафедра Конституционное и административное право, 2017. 112 с.

77. Яни П.С. Совершение должностных преступлений во внерабочее время // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 23–26.

78. Ясько К.А. Депутату Веденееву за молчание о личной заинтересованности не будет ничего плохого. 22 октября 2019. URL: <http://sakhalin.info/news/179116> (дата обращения 13.05.2020).

79. Studwood.ru [Электронный ресурс]: URL: https://studwood.ru/1184777pravo/problemnye_aspekty_dosrochnogo_prekrascheniya_polnomochiy_g_lavy_munitsipalnogo_obrazovaniya (дата обращения 30.03.2020).

80. Alexander, D., & Andersen, K. Gender as a factor in the attribution of leadership traits. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1065912993046> (дата обращения 17.04.2020).

81. Leslie A. Schwindt-Bayer, Justin Esarey, Erika Schumacher Gender and Citizen Responses to Corruption among Politicians. URL:

https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-70929-1_4 (дата обращения 10.02.2020).

82. Rick Stapenhurst, Niall Johnson, Riccardo Pelizzo The Role of parliament in curbing corruption URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01002953732> (дата обращения 10.02.2020).

83. Ronald Kroeze. New Perspectives on the History of Corruption and Why They are Important <https://corruptionresearchnetwork.org><http://corruptionresearch> (дата обращения 03.04.2020).

84. Stark A. «Public Sector Conflict of Interest at the Federal Level in Canada and the U.S.: Differences in the Understanding and Approaches». 1992, Public Administration Review 52.