

О СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ БАРНАУЛЬСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ ПО ПРИМЕНЕНИЮ МЕР ОТВЕТСТВЕННОСТИ К ДЕПУТАТАМ, ПРЕДСТАВИВШИМ НЕДОСТОВЕРНЫЕ И (ИЛИ) НЕПОЛНЫЕ СВЕДЕНИЯ О ДОХОДАХ, РАСХОДАХ, ОБ ИМУЩЕСТВЕ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА

В.В.Юдина, главный специалист (юрист) аппарата Барнаульской городской Думы

Эффективность действия антикоррупционного механизма контроля имущественного положения депутатов и членов их семей в большей мере зависит от эффективности предложенных законодательством мер юридической ответственности депутатов за выявленные в результате контроля коррупционные правонарушения. Риторическим остается вопрос: достигается ли цель искоренения коррупции в случае применения к муниципальным депутатам, представившим недостоверные и (или) неполные сведения о доходах, той безальтернативной меры ответственности, которая содержится в нормах современного законодательства о противодействии коррупции?

В данном докладе будут затронуты некоторые аспекты применения данной юридической ответственности к депутатам представительных органов муниципальных образований, представившим недостоверные и (или) неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее – сведения о доходах).

Итоги декларационной кампании депутатов Барнаульской городской Думы по представлению Губернатору Алтайского края сведений о доходах за 2017 год показали, что некоторыми депутатами данная обязанность была исполнена с нарушениями в части достоверности и полноты представляемых сведений. В результате чего прокурор г.Барнаула сначала обратился в городскую Думу с представлением о досрочном прекращении полномочий нарушивших депутатов, а потом и в суд.

ОБЗОР

нарушений, выявленных в справках о доходах депутатов за 2017 год, по результатам декларационной кампании в 2018 году**1. Наибольшее количество замечаний выявлено по разделу 1 «Сведения о доходах»:**

- не указана часть дохода от работы по совместительству либо иной оплачиваемой деятельности (например, оплачиваемая деятельность в качестве члена партии, помощника депутата иного уровня, компенсационные выплаты депутатам), не указана часть дохода вследствие ошибок и неточностей, допущенных иными организациями в выданных депутатам документах (справках 2-НДФЛ), на основании которых депутатами заполнялись справки о доходах;
- в подразделе «иные доходы» не указан либо занижен доход от продажи имущества (квартир, транспортных средств).

2. Неполные сведения в подразделе 3.1 «Недвижимое имущество»:

- неуказание сведений о находящихся в собственности депутатов объектах недвижимости (частных домов, земельных участков, квартир), в которых депутат не проживает;
- некорректное указание адреса расположения имущества;
- недопустимое округление площади недвижимого имущества (жилого помещения, земельного участка) либо округление доли в праве собственности;
- неверно указан вид общей собственности – совместная или долевая, а также неправильное указание размера доли в праве собственности на недвижимое имущество;
- указание имущества, находящегося в долевой либо общей совместной собственности депутата и членов его семьи, только в справке одного члена семьи депутата;
- неуказание имущества, которое находилось в собственности в течение периода времени в отчетном году, но в течение года было отчуждено депутатами путем различных возмездных сделок (мены, купли-продажи).

3. Неполные сведения в подразделе 3.2 «Транспортные средства»:

- не указаны находящиеся в собственности прицепы к легковым автомобилям, которые фактически выбыли из владения депутатов;
- не указаны транспортные средства, которые находились в собственности в течение периода времени в отчетном году, но в течение года были отчуждены депутатами.

4. Неполные сведения в подразделе 5.1 «Акции и иное участие в коммерческих организациях и фондах»:

- неуказание участия в коммерческих организациях, в случае если депутат является учредителем организации (ООО, АО, товарищество, производственный кооператив, фонд, крестьянско-фермерское хозяйство и другие).

5. Замечания по разделу 7 «Сведения о недвижимом имуществе, транспортных средствах и ценных бумагах, отчужденных в течение отчетного периода в результате безвозмездной сделки»:

- неуказание безвозмездных сделок дарения имущества близким родственникам, совершенных в течение отчетного года.




Данные нарушения были выявлены у 14 депутатов Барнаульской городской Думы из общего числа депутатского корпуса в 40 депутатов.

Большая часть нарушений объективно носили малозначительный и несущественный характер, и в результате подачи иска в суд привлечены в качестве ответчиков только 5 депутатов, у которых выявленные нарушения в справках о доходах имели самый серьезный характер, то есть было не указано недвижимое имущество, либо большие суммы денежных средств. Вместе с тем, по мнению городской Думы, и согласно Методическим рекомендациям и разъяснениям Минтруда России, часть данных сведений не подлежат указанию в декларациях вообще, например, увеличение уставного капитала общества, в

котором депутат является учредителем, либо рыночный денежный эквивалент стоимости транспортного средства, которое было приобретено депутатом по договору мены.

По результатам рассмотрения представления прокуратуры городская Дума удовлетворила его, согласившись с фактами указанными в нем, но меры ответственности в виде досрочного прекращения полномочий было решено не принимать, поскольку городская Дума не усматривала оснований для применения данной меры.

Рис.2. Схема решения Барнаульской городской Думы, принятого по результатам рассмотрения представления:



Барнаульская городская Дума
РЕШЕНИЕ

от 04.02.2018 № 243

О рассмотрении информации «О представлении недостоверных и (или) неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2017 год, допущенных депутатами городской Думы»

В соответствии с федеральным законодательством и законодательством Алтайского края в сфере противодействия коррупции, Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2013 №309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции», постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 09.01.2019 года №1-П, Методическими рекомендациями по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2018 году (за отчетный 2017 год), принятыми Письмом Минтруда России от 12.01.2018 №10-9/10/В-107, Письмом Минтруда России от 21.03.2016 №18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения», рассмотрев информацию «О представлении недостоверных и (или) неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2017 год, допущенных депутатами городской Думы», городская Дума

РЕШИЛА:

1. Согласиться, что согласно пункту 5 приложения №3 «Обзор ситуаций, которые расценивались как несущественные проступки» к Письму Минтруда России от 21.03.2016 №18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» указание сведений об имуществе, принадлежащем супругам на праве совместной собственности, только в справке одного из супругов является несущественным проступком.

Поскольку депутатом ФИО в своей справке не указано владение на праве совместной собственности квартирой, а в справке супруга данная квартира

отображена, неуказание в справке депутата такого имущества является несущественным проступком. Основания для применения меры ответственности в виде досрочного прекращения полномочий за неуказание в справке совместной собственности на квартиру, но указанную в справке супруга, к депутату городской Думы ФИО отсутствуют.

2. Согласиться, что согласно пункту 4 приложения №3 «Обзор ситуаций, которые расценивались как несущественные проступки» к Письму Минтруда России от 21.03.2016 №18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» неуказание сведений об имуществе, находящемся в долевой собственности служащего и члена его семьи, при этом сведения о наличии такого имущества в собственности члена семьи указаны в справке члена семьи, является несущественным проступком.

Поскольку депутатом ФИО в своей справке не указано владение на праве общей долевой собственности квартирой, а в справке супруги данная квартира отображена, неуказание в справке депутата такого имущества является несущественным проступком.

Согласиться, что согласно пункту 1 приложения №3 «Обзор ситуаций, которые расценивались как несущественные проступки» к Письму Минтруда России от 21.03.2016 №18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» не превышение разницы доходов, указанных в справке, от фактически полученных доходов на сумму 10 тысяч рублей является несущественным проступком.

Поскольку депутатом ФИО допущена ошибка в указании дохода в размере 10 тысяч рублей, она является несущественным проступком.

Основания для применения меры ответственности в виде досрочного прекращения полномочий за неуказание в справке долевой собственности на квартиру, но указанную в справке супруги, и ошибку в указании размера дохода к депутату городской Думы ФИО отсутствуют.

3. Согласиться, что согласно пункту 6 приложения №3 «Обзор ситуаций, которые расценивались как несущественные проступки» к Письму Минтруда России от 21.03.2016 №18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» совершение технической ошибки (описки или опечатки) является несущественным проступком.

Поскольку депутатом ФИО допущена опечатка в адресе земельного участка, указанная ошибка является несущественным проступком.

Согласиться, что согласно пункту 7 приложения №3 «Обзор ситуаций, которые расценивались как несущественные проступки» к Письму Минтруда России от 21.03.2016 №18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» несущественным проступком считается неуказание в справке сведений о транспортных средствах, рыночная стоимость которых не превышает 100 000 рублей.

Поскольку депутатом ФИО не указан доход от продажи автомобиля, который составил 50 тыс.руб., а фактическое владение данным автомобилем осуществлялось всего 20 дней, указанная ошибка является несущественным проступком.

Данное решение является ненормативным правовым актом, каждый пункт которого касается одного депутата, в чьей декларации были найдены неполные (недостоверные) сведения. В мотивировочной части пункта описана суть нарушения, затем рекомендательная норма обзора Минтруда России, где подобные нарушения признаются малозначительными для служащих, и затем в резолютивной части сделан вывод об отсутствии правовых оснований для применения высшей меры ответственности в виде лишения полномочий в отношении допустившего нарушение депутата. Несмотря на то, что большая часть нарушений, обладали признаками малозначительности, более того, они

подпадали под норму обзора Минтруда России, где это конкретное нарушение признается несущественным, прокурор города не согласился с выводами городской Думы, в результате чего в настоящее время данный спор находится на стадии судебного разрешения.

Проведенный в рамках настоящего доклада анализ правоприменительной и судебной практики г.Барнаула и других муниципальных образований нашей страны по реализации нормативных положений, связанных с исполнением депутатами обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, свидетельствует о наличии некоторых коллизий и правовых пробелов в регулировании, особенно в части применения мер юридической ответственности к лицам, замещающим муниципальные должности, в случае ненадлежащего исполнения ими обязанностей, предусмотренных антикоррупционным законодательством.

Законодательные подходы к определению мер ответственности для депутатов разных уровней власти различны, что, на наш взгляд, не допустимо.

В Конституции Российской Федерации заложены основополагающие принципы справедливости наказания, соразмерности мер ответственности характеру совершенного деяния¹. Данные принципы имеют общий характер и в равной степени применимы ко всем видам юридической ответственности – уголовной, дисциплинарной, гражданско-правовой и административной. Кроме того они должны быть конкретизированы в текущем отраслевом законодательстве, в том числе и в законодательстве о противодействии коррупции, и в законодательстве о местном самоуправлении, которое устанавливает меры ответственности, применяемые к муниципальным депутатам, представившим недостоверные и (или) неполные сведения о доходах.

Правовую основу ответственности депутатов за непредставление сведений о доходах составляют нормы Федерального закона от 06.10.2003

¹ Часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, а также Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 года № 11-П

№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также нормы регионального законодательства, где, по сути, идет дублирование федеральных норм, о том, что в случае непредставления депутатом сведений о своих доходах губернатор субъекта Российской Федерации обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий в представительный орган местного самоуправления или в суд.

Казалось бы, данные нормы сформулированы законодателем довольно четко, кроме того имеются разъяснения данных норм, опубликованные комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления², где говорится, что пропуск срока подачи сведений о доходах, а также представление сведений о доходах с нарушением установленного срока, являются основанием для досрочного прекращения полномочий виновного. Кроме этого, в данных разъяснениях сказано, что представительный орган муниципального образования лишен права дифференцированной оценки подобных действий: за установлением оснований в установленный срок должно последовать прекращение полномочий виновного.

Вместе с тем, законодательство не содержит прямого указания на обязательность принятия представительным органом решения о прекращении полномочий депутатов в случае представления ими неполных и (или) недостоверных сведений о доходах.

В отношении государственных и муниципальных служащих критерии значительных коррупционных проступков, влекущих привлечение к ответственности, определены в письме Минтруда России от 21 марта 2016 г. №18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения». Однако, как указывается органами

² <http://www.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/15228262/>

прокуратуры, действие этих критериев не распространяется на выборных должностных лиц, и судами данное письмо по аналогии к муниципальным депутатам применяется не всегда, поскольку в Минюсте РФ оно не зарегистрировано и носит рекомендательный характер.

В связи с этим на практике представительным органам и судам не ясно чем руководствоваться при определении мер ответственности к тем депутатам, которые не умышленно, непреднамеренно допустили нарушения в справках о доходах, а также допустили технические ошибки, либо неуказанная депутатами часть дохода составляет малозначительную долю в общем совокупном доходе семей депутатов, а коррупционная составляющая в источниках этих доходов объективно отсутствует.

О наличии этой правовой коллизии свидетельствует противоречивая судебная практика.

Рассмотрим первую категорию судебных решений, вынесенных в пользу муниципальных депутатов.

Согласно апелляционному определению Свердловского областного суда от 01.03.2018 по делу №33а-4000/2018 было отказано прокурору в досрочном прекращении полномочий депутатов по причинам неумышленного указания недостоверных сведений в справках о доходах; судом применен конституционный принцип соразмерности наказания, проведена дифференциация каждого нарушения в декларациях депутатов.

Решением Ленинского районного суда г. Челябинска от 23 мая 2017 г. по делу № 2А-1304/2017 было отказано прокурору в прекращении полномочий депутата, т.к. депутат допустил незначительное нарушение в декларации, в частности, в разделе 3 не указана квартира. Однако в разделе 6.2 депутат отразил срочное обязательство в виде ипотечного кредита, на средства которого данная квартира была приобретена. В соответствии с пояснениями депутата обременение имущества в виде залога не дает права распоряжаться им, в связи с чем депутат не считает себя собственником квартиры, поэтому и не отразил наличие данного имущества в третьем разделе декларации. Это

позволило суду расценить действия депутата как непреднамеренные, свидетельствующие о добросовестном заблуждении. Умысла не выполнить обязанность по предоставлению сведений о своем имуществе, обязательствах имущественного характера у депутата не было.

Вторая категория дел – это дела, рассмотренные не в пользу муниципальных депутатов, их полномочия были прекращены судом, либо решение суда обязывало представительный орган самостоятельно прекратить полномочия таких депутатов. В подобных решениях суды, ссылаясь на разъяснения Комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, указывают, что в любых случаях наличия в декларации депутата неполных или недостоверных сведений, полномочия депутата подлежат досрочному прекращению, поскольку комитет Госдумы указал на отсутствие у представительного органа права на дифференциацию нарушений в декларации.

Так, апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ленинградского областного суда от 27.07.2017 по делу № 33А-4282/2017 отказано истцу, депутату муниципального образования, в признании незаконным решения представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении его полномочий как депутата в связи с представлением недостоверных сведений о доходах. Недостоверные сведения заключались в неуказании в декларации доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, которое в отчетном году прекратило свою деятельность. Судом даже не дана оценка доводам административного истца о том, что нарушения в декларации носят малозначительный характер, доходов от участия в данном обществе депутат не получал, в отчетном году общество фактически не осуществляло финансово-хозяйственную деятельность и учредителями принято решение о его ликвидации. Судом указано, что данные доводы правового значения в рассматриваемом случае правоотношений не имеют.

Имеются и ряд других аналогичных этому судебных решений, их объединяет один тезис: суд не встанет на сторону депутата в случаях, когда депутат скрыл в декларации находящиеся в собственности объекты, связанные с ведением предпринимательской деятельности. С данным выводом судов нельзя не согласиться.

Однако спорной является позиция, когда суды применяют вывод комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления об отсутствии права на дифференциацию нарушений в ситуациях, при которых неуказанное имущество или доходы не были связаны с бизнесом депутата, а источник получения этих доходов не имеет коррупционной составляющей.

Примером этой ситуации является судебное решение Кандалакшского районного суда Мурманской области от 6 сентября 2016 г. по делу № 2А-1445/2016. Фабула данного спора такова: в представленной муниципальным депутатом справке о доходах не было указано о находящемся в пользовании жилым помещении, которое в декларации отображалось только в графе «регистрация депутата по месту жительства». Данная квартира на праве собственности принадлежала матери депутата, сведения об основаниях пользования данной квартирой в соответствующем разделе декларации депутат просто забыл указать, поскольку полагал, что указания адреса регистрации по месту жительства достаточно. Прокурор требовал рассмотреть вопрос о досрочном прекращении полномочий данного депутата. Судом такое нарушение не отнесено к малозначительному, и сделан вывод, о том, что представительный орган муниципального образования лишен права дифференцированной оценки подобных действий: за установлением оснований в установленный срок должно последовать прекращение полномочий виновного.

Судебная практика Барнаульской Думы интересна тем, что это один из первых судебных споров, которые возбуждены после изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части передачи полномочий по проверке сведений муниципальных депутатов губернаторам регионов.

В части 7.3 ст.40 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержится норма о том, что основанием для рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата является заявление высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий депутата, направленное в представительный орган по результатам проверки, проведенной по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В связи с принятием Федерального закона от 3 апреля 2017г. №64-ФЗ представительные органы муниципальных образований больше не уполномочены на сбор сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера депутатов и не вправе проводить проверку данных сведений в отношении депутатов.

В Алтайском крае принят закон от 3 июня 2010 г. №46-ЗС «О противодействии коррупции в Алтайском крае», подробно регулирующий процедуру проверки, проводимой по решению Губернатора Алтайского края. Однако в случае деклараций депутатов Барнаула за 2017 год Губернатором Алтайского края проверка не проводилась. Проверка была проведена органами прокуратуры самостоятельно без соблюдения требований краевого закона о противодействии коррупции.

Заявление о досрочном прекращении полномочий депутатов в городскую Думу от Губернатора Алтайского края не поступало и решение об этом Губернатором не принималось.

Согласно закону Алтайского края от 3 июня 2010 г. №46-ЗС «О противодействии коррупции в Алтайском крае» лицо, замещающее муниципальную должность, представляет сведения о доходах, расходах, об

имуществе и обязательствах имущественного характера Губернатору Алтайского края через орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений, созданный Губернатором Алтайского края (далее – орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений) (ст.11-3). В соответствии со ст.11-4 данного закона Алтайского края проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими муниципальные должности, осуществляется по решению Губернатора Алтайского края. Основанием для проведения проверки является достаточная информация, представленная в письменном виде, в том числе, правоохранительными органами, иными государственными органами и их должностными лицами.

Как установлено в судебном заседании, органы прокуратуры полагают, что не должны обращаться к Губернатору Алтайского края с целью назначения указанной проверки в отношении депутатов городской Думы, и вправе самостоятельно устанавливать факты нарушений в декларациях.

Вместе с тем, при проведении прокурорской проверки депутаты были лишены возможности реализации своих прав, предусмотренных ч.9 ст.11-4 закона Алтайского края «О противодействии коррупции в Алтайском крае» (напр., представлять дополнительные материалы и давать по ним пояснения в письменной форме; обращаться в орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений с подлежащим удовлетворению ходатайством о проведении с ним беседы), а орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений был лишен возможности проведения проверки информации, изложенной в представлении прокуратуры.

Поскольку Барнаульская городская Дума не является органом, уполномоченным проводить указанную проверку, то в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» и законом Алтайского края от 3 июня 2010 г. №46-ЗС «О противодействии коррупции в Алтайском

крае» городская Дума не вправе самостоятельно устанавливать факт несоблюдения депутатами ограничений и запретов.

Орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений, уполномоченный на осуществление проверки деклараций муниципальных депутатов при Губернаторе Алтайского края, привлечен к судом к участию в деле, однако, поскольку проверка им не проводилась, каких-либо пояснений данный орган в суде дать не смог.

По какому из путей пойдет судебная практика в г.Барнауле, г.Бийске и других муниципалитетах Алтайского края пока не понятно, но принятие судами таких полярно разных решений в нашей стране обусловлено в большей степени отсутствием необходимого правового регулирования рассматриваемого вопроса на федеральном уровне.

Ведь применительно к депутатам законодательных (представительных) органов субъектов РФ такая противоречивая судебная практика отсутствует. Норма, закрепляющая меру ответственности региональных депутатов за непредставление сведений о доходах, содержится в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно п. 3.1 ст. 12 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» депутат ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, обязан представить в комиссию законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – комиссия), сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера,

а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Непредставление или несвоевременное представление указанных в настоящем пункте сведений является основанием для досрочного прекращения депутатских полномочий.

В свою очередь правоприменителями – судами и органами прокуратуры – со ссылкой на Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к основаниям для досрочного прекращения полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления отнесены в том числе случаи представления неполных и недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Таким образом, видно, что применительно к депутатам законодательных (представительных) органов субъектов РФ нормы, устанавливающие их юридическую ответственность, гораздо уже по своему правовому содержанию, чем нормы, устанавливающие ответственность для муниципальных депутатов.

Ответственность за данное деяние депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ закреплена в Федеральном законе от 08.05.1994 №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В конце декабря 2018 года в Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» были внесены изменения, согласно которым введена статья 10.1 «Ответственность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы за нарушение отдельных ограничений, запретов и неисполнение обязанностей».

Согласно данной статье в случае предоставления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера к члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы может быть применено либо предупреждение, либо

освобождение от должности без прекращения полномочий члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы, либо, в случае если член совета Федерации и депутат Госдумы не занимали никакие должности, то они подвергаются наказанию в виде лишения права в дальнейшем занимать должности до прекращения срока их полномочий, на который они избраны.

Исходя из анализа данных норм, о досрочном прекращении полномочий в связи с утратой доверия, как это закреплено для муниципальных депутатов, речь не идет.

Мера ответственности в виде досрочного прекращения полномочий для члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы наступает только за непредставление или несвоевременное представление сведений о своих доходах, расходах, то есть нормы изложены аналогично, как и для региональных депутатов.

Вместе с тем, преимущественное закрепление безальтернативной жесткой санкции за нарушение требований декларирования доходов и расходов оказывается не всегда оправданным. Оно не позволяет учесть весьма разнообразные обстоятельства совершения нарушений при декларировании выборным должностным лицом сведений о своих доходах и расходах. Причем необходимость учета этих обстоятельств (характер коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, предшествующие результаты исполнения своих должностных обязанностей) должна быть закреплена законодательством, регулирующим статус муниципального депутата, как в настоящее время она закреплена законодательством о государственной службе и о муниципальной службе. Но без права выбора меры ответственности, закрепленного законодательно, на практике учитывать эти обстоятельства, а также ссылаться на них в суде не представляется возможным.

Кроме этого, необходимо обратить внимание на введение законодателем признака «заведомости» сокрытия сведений о доходах. Признак заведомости содержится как в вышеназванном Федеральном законе от 08.05.1994 №3-ФЗ «О

статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы ...», так и в ст.6 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» при определении меры по профилактике коррупции для государственных и муниципальных служащих. Для установления в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, необходимо доказать представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах.

Полагаем, что выяснение факта наличия умысла в действиях депутатов, представивших неполные или недостоверные сведения, на сокрытие сведений о принадлежащем им имуществе либо иных сведений, должно происходить в каждом случае, поскольку само определение «сокрытие» предполагает их заведомое утаивание с какой-либо определенной целью.

Однако, исходя из судебной и правоприменительной практики в отношении муниципальных депутатов, представивших неполные сведения о доходах, данный признак заведомости не подлежит установлению, поскольку специальные нормы законов №131-ФЗ и №273-ФЗ его не содержат при установлении меры ответственности к депутату представительного органа муниципалитета.

С учетом единства основополагающих принципов антикоррупционного законодательства, которые закреплены в Национальной стратегии противодействия коррупции и Федеральном законе «О противодействии коррупции», остается не ясным, почему одна и та же антикоррупционная обязанность и одно и то же нарушение в виде неполного указания сведений о доходах влечет для депутатов федерального, регионального и муниципального уровня различные правовые последствия. Очевидно, что в условиях динамично развивающегося антикоррупционного законодательства такого рода дифференциация недопустима.

Подводя итог проведенному анализу, можно сделать вывод, что законодательство, регулирующие данные вопросы применительно к

муниципальным депутатам, нуждается в совершенствовании.

Во-первых, полагаем, что ответственность в виде досрочного прекращения полномочий муниципального депутата должна наступать только в случае непредставления или несвоевременного представления сведений о доходах и расходах, как это закреплено для депутатов регионального уровня в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ.

Во-вторых, в случаях установления факта неполного или недостоверного указания сведений муниципальным депутатом, также как и для депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, подлежит установлению обязательный признак данного состава правонарушения – это «заведомость».

Ну и, в-третьих, очевидно, что для муниципальных депутатов необходимо установить законодательно альтернативные виды наказаний наряду с досрочным прекращением полномочий, например, установить возможность вынесения предупреждения. Из данного тезиса следует также и возможность законодательного разрешения проведения дифференциации представительным органом муниципального образования или судом каждого нарушения с учетом конкретных обстоятельств, а также применение для этого обзоров и рекомендаций Минтруда России.

Законодательное разрешение данной проблемы правового регулирования будет способствовать защите прав и законных интересов муниципальных депутатов, допустивших малозначительные нарушения в декларациях о своих доходах, создаст предпосылки к формированию единой судебной практики, исключит формальный подход к таким нарушениям со стороны надзорных и судебных органов, а также повышению эффективности реализуемых в стране антикоррупционных профилактических мероприятий.
