

## ПРИМЕНЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПО КОНТРАКТУ

Глава местной администрации, назначенный на должность по контракту, является муниципальным служащим, следовательно, должен соблюдать ограничения и запреты, выполнять обязанности, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ. Однако правовой статус главы местной администрации по контракту регулируется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, в котором перечислены основания расторжения контракта с главой местной администрации, и, по мнению многих правоведов, этот перечень носит закрытый характер. В статье анализируются нормы антикоррупционного законодательства и практика их применения в отношении главы местной администрации. Исследуется возможность увольнения главы местной администрации с должности в случае несоблюдения требований Федерального закона «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ.

*Ключевые слова:* глава местной администрации; муниципальная служба; коррупция; контракт; расторжение контракта; увольнение муниципального служащего.

A. R. Shastina

Baikal State University of Economics and Law

## APPLICATION OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION WITH REGARD TO HEAD OF LOCAL ADMINISTRATION UNDER THE CONTRACT

The head of the local administration, appointed to an office under the contract, is a municipal employee and, therefore, must comply with the restrictions and prohibitions, as stipulated by the Federal Law «On Anti-Corruption Enforcement», № 273-ФЗ. However, the legal status of the head of local administration under the contract is regulated by Federal Act «On General Principles of Local Self-government Management Arrangements in the Russian Federation», which lists the grounds for termination of the contract with the local administration head, and, according to many legal scholars, this list is of closed nature. The article analyzes the anti-corruption law norms and their application practice in relation to the head of local administration. It investigates the possibility of dismissal of the local administration head from the post in the event of non-compliance with the requirements of the Federal Law «On Anti-Corruption Enforcement», № 273-ФЗ.

*Keywords:* head of local administration; municipal service; corruption; contract; termination of contract; dismissal of municipal employee.

Глава местной администрации занимает особое место в системе должностных лиц местного самоуправления, поскольку именно в его руках находится управление местной администрацией — исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, повседневно осуществляющим деятельность по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий и иных полномочий местного самоуправления.

Глава местной администрации является муниципальным служащим, в случае, если на эту должность он назначен представительным органом по контракту. Как на муниципального служащего, на него распространяются ограничения и запреты, предусмотренные Федеральным законом «О муниципальной

службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (далее — Федеральный закон № 25-ФЗ). Однако в отличие от других муниципальных служащих в случае их несоблюдения применение к нему такой меры ответственности, как увольнение, представляется невозможным. По мнению многих авторов (см., напр.: [2; 4; 5]), перечень оснований для расторжения контракта с главой местной администрации, установленный ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), носит закрытый характер. Следовательно, к нему неприменимо ни трудовое законодательство, ни законодательство о муниципальной службе.

Отметим, что в соответствии со ст. 37 п. 9.1 Федерального закона № 131-ФЗ, глава местной администрации должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ) и другими федеральными законами. В случае несоблюдения требований Федерального закона № 273-ФЗ муниципальный служащий может быть уволен с занимаемой должности.

Учитывая роль главы местной администрации в системе муниципального управления, а также его особый правовой статус как муниципального служащего, на практике возникают вопросы о распространении на главу администрации по контракту возможности увольнения в случае нарушения антикоррупционного законодательства.

Борьба с коррупцией — одна из приоритетных задач государства в настоящее время. К разработке действенных механизмов предотвращения коррупции и их нормативного закрепления в настоящее время обращаются специалисты различных отраслей права [1, с. 101].

Начало было положено с принятием Федерального закона № 273-ФЗ, в дальнейшем в ряд законодательных актов были внесены соответствующие изменения. Был введен п. 9.1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ в 2011 г., что, несомненно, оправдано. В руках главы местной администрации, особенно в крупных муниципальных образованиях, сосредоточены важнейшие полномочия по управлению муниципальным хозяйством, а руководство на принципах единоначалия может создавать предпосылки для злоупотребления. Так, ст. 8 данного закона обязывает граждан, претендующих на замещение должностей муниципальной службы, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами РФ, предоставлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера представителю нанимателя (работодателю), а также доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Еще на стадии обсуждения Федерального закона № 273-ФЗ на заседании Государственной Думы во втором чтении наиболее проблемным являлся вопрос определения круга лиц, в отношении которых устанавливается рассматриваемая обязанность<sup>1</sup>. С одной стороны, видится неоправданным обращение служащего за сведениями ко многим членам семьи, а с другой, остается возможность передать имущество другим родственникам (родителям, братьям, сестрам и т. д.). Для более эффективного применения данного требования, представляется необходимым все таки расширить перечень лиц из числа родственников служащего. Во избежание излишней бюрократизации, перечень должностей муниципальной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах иму-

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) // СПС «Гарант».

пещественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, должен тщательно продумываться.

В настоящее время муниципальные образования принимают такие перечни самостоятельно, как правило, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» от 18 мая 2009 г. № 557.

Присутствие в таком перечне главы местной администрации, как правило, обязательно, либо на это содержится прямое указание, либо, как, например, в постановлении Администрации г. Ноябрьска указано, что в такой перечень входят должности муниципальной службы, отнесенные реестром должностей муниципальной службы муниципального образования г. Ноябрьск к категории «руководители», замещаемые на определенный срок полномочий, а также должности муниципальной службы категории «помощники (советники)».

В 2012 г. в Федеральный закон № 273-ФЗ была введена ст. 8.1, предусматривающая также представление сведений и о расходах. Можно предположить, что в тех муниципальных образованиях, где глава администрации назначается по контракту, включение такой должности в соответствующий перечень должностей, при замещении которых лицо, замещающее муниципальную должность, муниципальные служащие, обязаны предоставлять представителю нанимателя сведения о своих расходах, а также сведения о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, будет повсеместным. Более того, в некоторых муниципальных образованиях в этот перечень входит только одна должность — глава местной администрации (например, Ендовищенский сельсовет Нижегородской области<sup>1</sup>).

За непредставление или представление главой местной администрации неполных или недостоверных сведений о доходах и расходах, своих и супруги (супруга), несовершеннолетних детей, в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ предусмотрено увольнение с муниципальной службы. Увольнение муниципальных служащих также предусмотрено и в связи с утратой доверия по причине непринятия мер по урегулированию конфликта интересов на службе.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования (ч. 1 ст. 14.1 Федерального закона № 273-ФЗ).

Если глава местной администрации по контракту является стороной конфликта интересов и не принял мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, это, в соответствии с ч. 2.3 ст. 14.1 является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

<sup>1</sup> О предоставлении лицами, замещающими муниципальную должность, должности муниципальной службы администрации Ендовищенского сельсовета, сведений о своих расходах, а также сведений о расходах своих супруги (супруга) : постановление главы администрации Ендовищенского сельсовета от 2 июля 2013 г. № 37. URL : <http://kro.omsu-nnov.ru/?id=42964>.

К сожалению, пробелы в российском законодательстве не позволяют применять указанные нормы в полном объеме. Статья 37 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, как уже упоминалось, обязанность главы местной администрации по контракту соблюдать ограничения и запреты, предусмотренные Федеральным законом № 273-ФЗ, но несоблюдение этой обязанности среди оснований для расторжения контракта с главой администрации не указано. По мнению многих правоведов, перечень оснований для расторжения контракта с главой местной администрации носит закрытый характер. Следовательно, к нему нельзя применять основания для увольнения, предусмотренные законодательством о муниципальной службе, трудовым законодательством и Федеральным законом № 273-ФЗ.

Судебная практика в этом вопросе достаточно противоречива. Однако есть примеры, когда нарушение антикоррупционного законодательства главой местной администрации повлекло наступление ответственности.

Глава администрации городского поселения г. Белорецк муниципального района Белорецкий район в сведениях о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера супруги за 2011 г. не указал ее участие в качестве учредителя с долей 50 % в ООО «Домовое хозяйство», а также не принял мер к урегулированию конфликта интересов в связи с заключением администрацией городского поселения договора управления муниципальным жилищным фондом с ООО УК «Жилкоммунсервис», заместителем директора которого является его супруга, и заключением ООО УК «Жилкоммунсервис» с ООО «Домовое хозяйство» договора подряда по содержанию, обслуживанию, эксплуатации и ремонту жилищного фонда. По мнению межрайонного прокурора, это было сделано умышленно. Совет указанного городского поселения отказался принимать какие-либо меры ответственности в отношении главы администрации, что послужило основанием для обращения с иском в суд. Белорецким городским судом от 6 декабря 2012 г. в удовлетворении искового заявления Белорецкого межрайонного прокурора было отказано.

Однако Верховный суд Республики Башкортостан апелляционным определением от 5 марта 2013 г. отменил это решение, признал незаконным бездействие Совета городского поселения г. Белорецк муниципального района Белорецкий район, выразившееся в непринятии мер, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции и муниципальной службе, к главе администрации указанного городского поселения и обязал Совет городского поселения обратиться в суд с заявлением о расторжении контракта с главой администрации в течение одного месяца со дня принятия апелляционного определения. Суд указал, что глава местной администрации, представив недостоверные сведения о доходах и имуществе, не приняв мер к урегулированию конфликта интересов, нарушил условия контракта в части решения вопросов местного значения<sup>1</sup>.

Как отмечает начальник отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Прокуратуры Республики Башкортостан В. Кузьмин, этому в определенной степени способствовали и изменения законодательства, а именно то, что Федеральным законом № 329-ФЗ в число вопросов местного значения включено осуществление мер по противодействию коррупции [3]. А нарушение условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, является основанием для его расторжения. Соответственно, сохраняя в ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ закрытый перечень оснований для расторжения контракта, законодатель предоставил юридическую возможность привлекать к ответственности лиц, замещающих

<sup>1</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 5 марта 2013 г. по делу № 33-1412/2013.

должность главы местной администрации, в случае совершения ими действий, нарушающих антикоррупционное законодательство.

В заключение отметим, что в 2013 г. в Федеральный закон № 329-ФЗ была введена ст. 7.1, запрещающая отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. К таким лицам отнесены главы городских округов и муниципальных районов. Такая формулировка исключает применение данного требования к лицам, замещающим в городских округах и муниципальных районах должности глав местных администраций по контракту. Однако, учитывая объем полномочий главы местной администрации по контракту в сравнении с главой муниципального образования, можно сделать вывод, что у первого значительно больше возможностей для злоупотреблений, которые могут привести к нарушению антикоррупционного законодательства. Таким образом, более удачной представляется редакция, включающая в перечень помимо глав городских округов и муниципальных районов, глав местных администраций городских округов и муниципальных районов.

### Список использованной литературы

1. Административное право России: Общая часть : курс лекций / сост. Н. В. Васерман, К. Н. Евдокимов, О. В. Кирьянова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 326 с.
2. Гаррес Д. Расторжение контракта с главой местной администрации / Д. Гаррес // Законность. — 2009. — № 3. — С. 29–30.
3. Кузьмин В. Увольнение сити-менеджеров за коррупционные правонарушения / В. Кузьмин. — URL : <http://bashprok.ru/news/news.php?ID=21426>.
4. Макаров И. И. Комиссия по проведению конкурса на должность главы местной администрации: формирование и состав / И. И. Макаров // Журнал российского права. — 2010. — № 5. — С. 81–87.
5. Чаннов С. Е. Актуальные проблемы расторжения контракта с главой местной администрации / С. Е. Чанов // Журнал российского права. — 2009. — № 5. — С. 76–84.

### References

1. Vasserman N. V., Evdokimov K. N., Kiriyanova O. V. *Administrativnoe pravo Ros-sii: Obshchaya chast* [Administrative Law of Russia: General Part]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013. 326 p.
2. Garres D. Cancellation of contract with head of local administration. *Zakonnost* – *Legal Order*, 2009, no. 3, pp. 29–30 (in Russian).
3. Kuzmin V. *Uvolnenie siti-menedzherov za korruptsionnye pravonarusheniya* [Dismissal of city managers for corruption offence]. Available at: <http://bashprok.ru/news/news.php?ID=21426>.
4. Makarov I. I. Commission on the contest for a position of head of local administration: formation and composition. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2010, no. 5, pp. 81–87 (in Russian).
5. Channov S. E. Questions of termination of a contract of a head of municipal administration. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2009, no. 5, pp. 76–84 (in Russian).

### Информация об авторе

Шастина Анжелика Размиковна — старший преподаватель, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: arakel@front.ru.

### Author

Anzhelika R. Shastina — Senior Lecturer, Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin Str., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: arakel@front.ru.