

Научная статья

Научная специальность

12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»

12.00.14 «Административное право; административный процесс»

УДК 342.5(342.95)

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2022.2.20>

О ПОЛНОМОЧИЯХ ПРОКУРОРА ПО ПРИМЕНЕНИЮ К ЛИЦАМ, ЗАМЕЩАЮЩИМ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ, МЕР ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ. ЧАСТЬ 2

© **Праскова С. В., 2022**

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

На основе анализа действующих нормативных актов и судебной практики сделан вывод, что, несмотря на неоднократные попытки оспорить наличие компетенции прокуратуры в рассматриваемых правоотношениях, в настоящий момент прокуратура контролирует исполнение законодательства о противодействии коррупции лицами, замещающими муниципальные должности, в рамках надзора за исполнением законов или надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Отмечается, что прокуроры проводят проверки в отношении как конкретных лиц, замещающих муниципальные должности (выборочные), так и всех должностных лиц в муниципальном образовании (сплошные). Рекомендовано проведение сплошных проверок ограничить определенными основаниями их проведения. При рассмотрении порядка оспаривания прокурором отказа представительного органа применить меры ответственности за коррупционный статусный проступок, автором обнаружена концептуальная проблема: признание судом отказа представительного органа в досрочном прекращении полномочий должностного лица незаконным не является основанием для прекращения полномочий этого должностного лица. Констатируется, что прокуроры заявляют требования обязать представительный орган принять решение о прекращении полномочий или рассмотреть этот вопрос повторно. На основе анализа судебной практики сделан вывод, что удовлетворение этих требований не гарантирует восстановление законности, поскольку ни юридического, ни фактического механизма принудить представительный орган принять определенное решение не существует. В этой связи прокуроры начали заявлять требования о прекращении полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, решением суда. По результатам исследования выработаны рекомендации о необходимости законодательного определения степени участия прокурора в данной сфере: детально регламентировать его полномочия и формы их реализации либо предусмотреть механизм применения ответственности за коррупционные статусные проступки без участия прокурора.

Ключевые слова: муниципальные должности, досрочное прекращение полномочий, утрата доверия, коррупционное правонарушение, полномочия прокурора.

THE POWERS OF THE PUBLIC PROSECUTOR TO MAKE PERSONS HOLDING ELECTIVE POSTS IN THE MUNICIPAL AUTHORITIES RESPONSIBLE FOR CORRUPTION DELICTS. PART 2

© **Praskova S. V., 2022**

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

Based on the analysis of the legislative acts in force and the jurisprudence, the article concludes that in spite of many tries to contest the competence of the public prosecutors in concerned legal relations, at present the public prosecutors control the implementation of the anti-corruption legislation by the persons holding elective posts in municipal authorities, acting in the frame of prosecutors' supervision over legislation implementation or over observance of the rights and freedoms of a person. The paper notes that public prosecutors carry out inspections of the specific persons holding elective posts in municipal authorities ("selective" inspections) as well as all persons holding elective posts in municipal authorities ("solid" inspections). The author recommends that carrying out of the "solid" inspections should be restricted to a specific grounds. On examining the procedure the public prosecutor to contest a refuse of the representative body to make answer for the corruption status delict, the author discovers a conceptual problem: if a court recognizes illegal the representative body decision to refuse of early termination of powers, such a fact is not a ground to early terminate powers of the involved person. Therefore public prosecutors claim to oblige the representative body to decide to early terminate powers of the person or to re-examine the question. The observed jurisprudence shows that the satisfaction of the above claim does not guarantee the restoration of the legality, because there is no legal nor factual mechanism to compel the representative body to make a certain decision. In view of that, public prosecutors started to claim a court decision to early terminate of powers of persons holding elective posts in municipal authorities. The findings have allowed to elaborate recommendations for law-making authorities to state in details the involvement of the public prosecutors in the field: to regulate in details their powers and the forms of its implementation or to provide a mechanism to make persons holding elective posts in municipal authorities responsible for corruption delicts with no public prosecutor participation.

Keywords: elective posts in municipal authorities, early termination of powers, loss of confidence, corruption delict, powers of public prosecutor.

Введение

В рамках первой части настоящего исследования были рассмотрены особенности коррупционных статусных проступков, совершаемых лицами, замещающими муниципальные должности, как вида правонарушения. Определено, что участие прокурора в рамках процедуры привлечения к ответственности за совершение таких проступков непосредственно федеральными законами не предусмотрено [8].

Несмотря на такое «молчание» законодательства, именно прокуратура Российской Федерации является наиболее активным инициатором процедуры привлечения муниципальных публичных должностных лиц к ответственности за совершение коррупционных статусных проступков. В том числе значительная часть судебных разбирательств, связанных с применением этой ответственности, проводится на основании административного искового заявления прокурора¹. Разумеется, что столь активная позиция имеет под собой правовое обоснование полномочий. С целью их выявления проанализируем положения федеральных законов и нормативных правовых актов Генерального прокурора РФ, поскольку компетенция прокуратуры регулируется исключительно федеральными нормативными правовыми актами.

Результаты исследования

С учетом практики реализации процедуры досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, полномочия прокурора можно разбить на группы:

1. Участие прокурора в инициировании процедуры досрочного прекращения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в результате совершения им коррупционного статусного правонарушения.

Согласно пп. 1 и 3 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»² (далее – ФЗ о прокуратуре) прокурор вправе принять решение о проведении проверки исполнения законов органами власти. Также ст. 27 данного закона предусмотрено, что при осу-

ществлении возложенных на прокурора функций в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина он рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Применительно к сфере противодействия коррупционным статусным правонарушениям эти полномочия детализированы в подп. 1 и 7 п. 2 приказа Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»³ (далее – Приказ № 454). Прокурорам предписано систематически проводить в поднадзорных органах проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе в части соблюдения установленных обязанностей, запретов и ограничений, а также принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению фактов нарушений запретов, обязанностей и ограничений, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции»⁴, совершаемых государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими государственные должности и муниципальные должности, обеспечивать объективное и всестороннее рассмотрение обращений граждан и организаций о правонарушениях.

Таким образом, соблюдение антикоррупционных ограничений, запретов, исполнение обязанностей лицами, замещающими муниципальные должности, являются предметом прокурорских проверок. При этом основанием проверки может быть обращение гражданина, организации или иная информация о нарушении законодательства о противодействии коррупции, в том числе информация, размещенная в открытом источнике информации или полученная прокурором самостоятельно на законных основаниях. Такой подход нашел отражение в приказе Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»⁵ (далее – Приказ № 195), согласно п. 6 которого основа-

¹ В судебной практике за 2019–2021 гг. административные дела по спорам, связанным с досрочным прекращением полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, за совершение коррупционных статусных проступков, инициированы тремя субъектами: 1) лицами, ранее замещавшими такие должности, полномочия которых были прекращены представительным органом муниципального образования за совершение коррупционного статусного проступка; 2) прокурорами; 3) высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации. При этом последний субъект обращается в суд с иском только в связи с осуществлением контроля за представлением, полнотой и достоверностью сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Однако в общей массе споров такого характера наибольшая доля исков инициирована именно прокурорами.

² О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³ Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции : приказ Генерального прокурора РФ от 29 авг. 2014 г. № 454 // Законность. 2014. № 12.

⁴ О противодействии коррупции : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁵ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора РФ от 7 дек. 2007 г. № 195 // Законность. 2008. № 3.

нием для проведения проверки могут быть как поступившие в прокуратуру обращения, так и другие источники: материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях законов. Таким образом, прокурорский надзор в части соблюдения антикоррупционных ограничений, запретов, исполнения обязанностей может носить как инцидентный характер (по конкретным обращениям), так и инициативный – быть инициированным прокуратурой на основе самостоятельного анализа информации¹. На это обстоятельство обращал внимание Конституционный Суд РФ применительно к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов некоммерческими организациями², указав одновременно, что во втором случае основания и поводы тем не менее не могут определяться произвольно – они должны быть связаны с конкретными сведениями, указывающими на наличие признаков нарушений законов.

В результате в настоящий момент прокуратура практикует два вида проверок, связанных с исполнением законодательства о противодействии коррупции:

1) в случаях, когда поступившая в прокуратуру (выявленная ею) информация свидетельствует о коррупционном статусном проступке, совершенном конкретным лицом или лицами, проверяются именно эти факты (своего рода «выборочные проверки»);

2) прокуроры могут по своей инициативе, в том числе в плановом режиме, проводить проверки соблюдения законодательства о про-

тиводействию коррупции в муниципальном образовании в целом (своего рода «сплошные проверки»).

Следует отметить, что наличие компетенции прокуратуры в части проверки ежегодно представляемых сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера неоднократно подвергалось сомнению. Основанием для этого служили положения ФЗ о прокуратуре, согласно которым при осуществлении прокурорского надзора прокуратура не подменяет иные государственные органы (п. 2 ст. 21, п. 2 ст. 26).

Так, в 2016 г. Смольнинский районный суд г. Санкт-Петербурга обратился в Конституционный Суд РФ с запросом³, основанием для которого явился административный иск прокурора о признании незаконным решения об отказе в предоставлении запрашиваемых в ходе прокурорской проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Оспариваемый отказ был мотивирован тем, что проверка исполнения законодательства о противодействии коррупции была организована: во-первых, при отсутствии поступившей в органы прокуратуры информации, указывающей на признаки нарушения антикоррупционного законодательства соответствующими сотрудниками; во-вторых, в нарушение установленного порядка осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, возложенной на иные государственные органы, что привело к их подмене органами прокуратуры. По мнению ответчика, проверка указанных сведений должна осуществляться по решению представителя нанимателя соответствующими подразделениями органов исполнительной власти по основаниям, в порядке и в сроки, которые устанавливаются положениями об этих органах и их нормативными правовыми актами. Перед Конституционным Судом РФ был поставлен вопрос о конституционности положений законодательства о прокуратуре, поскольку эти законоположения, не устанавливая точно определенный перечень оснований для проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов органами исполнительной власти, а также конкретный порядок, периодичность и сроки их проведения, допускают произвольное усмотрение органов прокуратуры в отношении необходимости проведения проверок

¹ В этой связи в литературе справедливо отмечается, что аналитическая работа способствует оптимизации профилактической деятельности прокуроров. Именно она, при умелом ее осуществлении, способна помочь прокурору рассмотреть за сухими цифрами статистических данных, за информацией СМИ, жалобами и обращениями граждан истинное состояние законности на подведомственной территории, укоренившиеся криминальные факторы, спрогнозировать дальнейшее развитие ситуации с целью предупреждения формирования новых криминальных угроз и ликвидации (минимизации) последствий уже существующих, иначе говоря, «увидеть за деревьями лес» [9, с. 172–173].

² По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной : постановление Конституционного Суда РФ от 17 февр. 2015 г. № 2-П // Собр. законодательства РФ. 2015. № 9. Ст. 1389.

³ О прекращении производства по запросу Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга о проверке конституционности пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 10 нояб. 2016 г. № 2373-О // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими, при наличии установленных действующим законодательством полномочий представителя нанимателя по осуществлению таких проверок, подмену органами прокуратуры иных государственных органов. Как представляется, запрос был вполне обоснованным и позиция органа конституционной юстиции по этому вопросу была бы очень важна. Однако вопрос так и не был рассмотрен. Конституционный Суд РФ прекратил производство по делу в связи с отзывом запроса, поскольку прокурор Санкт-Петербурга отказался от своих исковых требований и производство по административному делу было прекращено.

Позднее на практике возникал вопрос о наличии полномочий прокурора по обращению к представительному органу с требованием о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в связи с нарушением им обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Проблема обусловлена тем, что с 2017 г. полномочия по проведению проверок полноты и достоверности указанных сведений принадлежат высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, также он наделен правом обращаться в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд с требованием о досрочном прекращении полномочий соответствующего лица (ч. 7.2 и 7.3 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ № 131-ФЗ). В этой связи предпринимались попытки обосновать, что право на обращение к представительному органу с требованием такого рода является исключительной прерогативой высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (далее – субъект РФ). Вопрос стал предметом рассмотрения Верховного Суда РФ². В рамках этого дела суд первой инстанции согласился с утверждением прокурора о неисполнении депутатом предписаний антикоррупционного законодательства, однако отказал в удовлетворении административного иска, придя к выводу об отсутствии у прокурора права требовать досрочного прекращения полномочий депутата. Суд апелляционной инстанции не

согласился с такой позицией и отменил решение, удовлетворив требование прокурора о признании бездействия представительного органа, выразившееся в нерасмотрении обращения о досрочном прекращении полномочий депутата, незаконным. Верховный Суд РФ в качестве суда кассационной инстанции поддержал позицию суда апелляционной инстанции об ошибочности вывода, что постановка такого вопроса перед представительным органом местного самоуправления является прерогативой высшего должностного лица субъекта РФ.

Еще более четко эту позицию в 2020 г. выразил Конституционный Суд РФ³, который со ссылкой на свою более раннюю позицию, выраженную в вышеупомянутом Постановлении от 17 февраля 2015 г. № 2-П, указал, что принципиальное требование законодательства о прокуратуре о том, что органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, подчеркивает именно вневедомственный и межотраслевой характер прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей, а следовательно, распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует специальный (ведомственный) государственный контроль (надзор). При этом приведенная правовая позиция не может быть истолкована как препятствующая самостоятельному осуществлению органами прокуратуры надзора за исполнением законов в сфере противодействия коррупции в связи с наделением высшего должностного лица субъекта РФ полномочиями по проверке достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих муниципальные должности, и по обращению с заявлением о досрочном прекращении полномочий данных лиц в уполномоченный орган местного самоуправления. Во всяком случае, не может быть поставлена под сомнение правомочность органов прокуратуры осуществлять соответствующие надзорные мероприятия на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов в условиях ненадлежащего осуществления органами публичной власти своих полномочий по проверке достоверности указанных сведений на соответствие требованиям законодательства о противодействии коррупции.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Кассационное определение Верховного Суда РФ от 22 авг. 2018 г. № 44-КГ18-9 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Грудинина Павла Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 5 и пунктами 1–3 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 29 сент. 2020 г. № 2363-О // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Таким образом, в настоящий момент полномочия прокуратуры по проведению проверок в отношении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера любых публичных должностных лиц не подвергаются сомнению, как и полномочия по проведению проверок в части исполнения иных антикоррупционных обязанностей, соблюдения антикоррупционных запретов и ограничений.

Более того, именно проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера проводятся на системной основе ежегодно, т. е. в форме «сплошных проверок». В научной литературе отмечается, что данное направление прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции реализуется наиболее эффективно и на системной основе. Однако выявляемые нарушения в значительной мере связаны с небрежностью заполнения соответствующих справок, а факты непредставления сведений носят крайне редкий характер [1, с. 61].

Оценивая практику проведения таких сплошных проверок, следует признать их безусловную эффективность. Сведение вопроса по проверке достоверности и полноты сведений, декларируемых лицами, замещающими муниципальные должности, исключительно к вопросам внутренней организации работы органа местного самоуправления, без привлечения внешних независимых субъектов, как и в отношении служащих, неизбежно повлечет необъективность и лишь создаст условия для развития в нем коррупции [7, с. 683]. Возможность же внешнего вмешательства – своего рода «сторожа за сторожем» – служит существенным стимулом для повышенной ответственности как работы подразделений органов власти по профилактике коррупции, так и самих публичных должностных лиц, представляющих сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Одновременно хотелось бы выразить надежду, что активная роль прокуратуры в этом направлении носит временный характер. Обязанность по декларированию доходов и расходов для подавляющего числа публичных должностных лиц в России была введена в практику только после принятия Федерального закона «О противодействии коррупции», а для лиц, замещающих муниципальные должности на непостоянной основе, – только в 2015 г. Разумеется, что на период становления практика представления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера требовала повышенного контроля. Однако сплошные проверки в условиях единственно возможной меры от-

ветственности – досрочного прекращения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, способны повлечь неправомерность представительного органа муниципального образования. На это обстоятельство, а также на массовую несущественность ошибок, допущенных при заполнении депутатами справок, обращалось внимание в пояснительной записке к законопроекту, которым было предложено внести альтернативные меры ответственности в ст. 40 ФЗ № 131-ФЗ. В частности, в ней отмечалось, что есть множество примеров, когда по итогам проверки деклараций органы прокуратуры инициируют массовые сложения полномочий муниципальных депутатов по формальным основаниям, что, по сути, парализует работу органов местного самоуправления¹.

Как представляется, этап первоначального недопонимания важности исполнения надлежащим образом такой обязанности уже пройден, потому и необходимость сплошных проверок прокуратурой сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в муниципальных образованиях должна отпасть. В случае же сохранения такой практики законодателю необходимо предусмотреть случаи, когда проведение сплошных проверок необходимо. В науке такой систематический, регулярный надзор предлагается выделить как отдельный элемент надзора за исполнением законов «надзорное сопровождение исполнения законов» [5, с. 100]. Но законодательная реализация такого предложения требует существенного пересмотра предмета прокурорского надзора за исполнением законов.

Значимость же полномочий прокуратуры по проверке соблюдения конкретным публичным должностным лицом антикоррупционных ограничений, запретов, исполнения обязанностей на основании поступившей в прокуратуру информации, на наш взгляд, будет только повышаться. Именно «выборочная проверка», проведенная по сообщениям о фактах конкретных правонарушений, представляется наиболее эффективной, поскольку основная часть сообщений о фактах коррупции высших должностных лиц направляется гражданами именно в прокуратуру. Одновременно прокурор способен выступить беспристрастным субъектом надзора, что вряд ли возможно

¹ 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» (в части установления мер ответственности для депутатов представительных органов муниципальных образований, назначаемых за коррупционные правонарушения) : законопроект № 680572-7 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/680572-7> (дата обращения: 06.04.2022).

в рамках органа власти, руководитель которого обвиняется в совершении коррупционного правонарушения. Кроме того, при таких проверках может быть проанализирована наибольшая часть антикоррупционных условий: наличие (отсутствие) конфликта интересов, вхождение в органы управления различных организаций, занятие иной оплачиваемой деятельностью и т. п., в то время как в рамках сплошных проверок это сделать затруднительно.

Если по результатам проведенной проверки выявлен коррупционный статусный проступок, прокурор вносит в представительный орган муниципального образования представление, в котором излагает выявленные им обстоятельства совершения правонарушения и требует применения мер ответственности к лицу, замещающему муниципальную должность, т. е. досрочного прекращения его полномочий. Представление должно быть рассмотрено в течение месяца со дня его внесения.

Если представительный орган рассматривает представление прокурора и принимает решение о досрочном прекращении полномочий соответствующего лица, замещающего муниципальную должность, то в дальнейшем судебный спор возможен только по инициативе удаленного в отставку отрешенного лица, оспаривающего законность решения представительного органа. В судебной практике таких споров значительное количество, и подавляющая часть из них разрешается в пользу представительного органа¹. Но прокурор в подобных тяжбах не участвует, потому в этой ситуации роль прокуратуры исчерпана инициированием процедуры досрочного прекращения полномочий.

Однако достаточно часто представительный орган муниципального образования отказывается в удовлетворении требования прокурора о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Причиной отказа может быть искреннее несогласие депутатов, обусловленное несоответствием между допущенным нарушением и тяжестью требуемого наказания, поскольку в действиях лица, замещающего муниципальную должность, отсутствует коррупционная составляющая, а имеет место формальное нарушение антикоррупционных условий, о чем было сказано в первой части настоящего исследования. Однако может иметь место и желание представительного органа «прикрыть своего». Особен-

¹ См., например: Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 14 янв. 2020 г. № 88а-651/2020 по делу № 2а-3534/2019 // КонсультантПлюс : справочная правовая система; Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 3 июня 2020 г. № 88А-6675/2020 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

но часто последний мотив встречается при обвинении главы муниципального образования в неурегулировании конфликта интересов. И чаще всего именно в действиях (бездействии) глав муниципальных образований имеется коррупционная составляющая.

Вне зависимости от того, по какой причине представительным органом не применены меры ответственности, получив отказ, прокурор переходит к судебной защите нарушенных прав.

2. Оспаривание прокурором в судебном порядке отказа представительного органа муниципального образования досрочно прекратить полномочия лица, замещающего муниципальную должность, в результате совершения им коррупционного правонарушения.

Оспаривание отказа осуществляется в порядке административного судопроизводства. С этой целью прокурор обращается в суд с административным иском заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) представительного органа муниципального образования в порядке гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации² (далее – КАС РФ).

В отношении обозначенной компетенции прокурора в законодательстве имеются только общие положения. Согласно ст. 22 и 27 ФЗ о прокуратуре по результатам проведения проверки прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными, а также вносит представление об устранении нарушений закона. Соответственно, прокурор может обратиться в суд, оспаривая отказ представительного органа муниципального образования прекратить полномочия лица, замещающего муниципальную должность, в рамках своих надзорных полномочий.

Применительно к сфере противодействия коррупции в Приказе № 454 полномочия прокурора по обращению в суд детализируются только в части контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам, поддержания государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности и искам о признании недействительными сделок и применении последствий недействительности ничтожных сделок в части соблюдения законодательства о размещении заказов на

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и (или) муниципальных нужд (подп. 5 и 10 п. 2, подп. 5 п. 6). Одновременно данный приказ содержит общее указание прокурорам усилить надзор за законностью правовых актов органов власти в области противодействия коррупции, добиваться отмены незаконных правовых актов, в том числе посредством обращения в суд (подп. 3 п. 5).

В свою очередь, ст. 39 КАС РФ содержит аналогичную общую формулировку, согласно которой прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. А часть 4 ст. 218 КАС РФ лишь уточняет, что у прокурора имеется компетенция требовать признания незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц.

Столь общего нормативного регулирования в рассматриваемой сфере явно недостаточно. На практике оспаривание прокурором законности решений, действий (бездействия) представительного органа муниципального образования по вопросам привлечения к ответственности за коррупционное статусное нарушение лица, замещающего муниципальную должность, порождает ряд проблем.

Во-первых, предпринимались попытки оспорить наличие компетенции прокурора по обращению в суд с подобного рода исками.

Сама по себе возможность судебного оспаривания отказа представительного органа в досрочном прекращении полномочий выборного должностного лица в практике сомнению не подвергается, хотя в науке такая возможность порой расценивается как вмешательство судебной власти в дискреционные полномочия федерального законодателя [6, с. 141]. Конституционный Суд РФ указал на необходимость процедуры судебного обжалования решения об отказе в досрочном прекращении полномочий применительно к статусу депутата Государственной Думы. Однако установление перечня субъектов, уполномоченных на инициирование соответствующих обращений, и закрепление гарантий их рассмотрения судом в приоритетном порядке, по его мнению, является прерого-

вой федерального законодателя¹. А поскольку компетенция прокурора на предъявление такого рода исков прямо не урегулирована, предпринимаются попытки обосновать, что в круг уполномоченных субъектов прокурор не входит. Так, в вышеупомянутом кассационном определении Верховного Суда РФ № 44-КГ18-9 в том числе ставился вопрос о принадлежности исключительно высшему должностному лицу субъекта РФ полномочий по обращению в суд в порядке административного судопроизводства с оспариванием бездействия представительного органа местного самоуправления в связи с нерассмотрением его обращения о досрочном прекращении полномочий депутата. Однако суд признал такую позицию ошибочной.

В целом попытки доказать отсутствие у прокурора полномочий на оспаривание в суде отказа представительного органа следует оценивать как изобретательную, но необоснованную позицию защиты интересов должностных лиц. Будь у судов обоснованные сомнения в наличии такой компетенции, они отказывали бы в принятии искового заявления прокурора, а не в удовлетворении его требований.

Во-вторых, на практике в целях избежать иска прокурора предпринимаются попытки различным образом оформить отказ представительного органа в удовлетворении требований прокурора о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность:

- нерассмотрение его требований (оставление без рассмотрения, отложение рассмотрения на неопределенный период, рассмотрение только на заседаниях соответствующей комиссии (комитета) без вынесения на заседание представительного органа и др.);

- вынесение на рассмотрение представительного органа проекта решения о досрочном прекращении полномочий соответствующего лица и его непринятие в связи с тем, что оно не набрало необходимое количество голосов, без оформления отдельного решения об отказе;

- вынесение на рассмотрение представительного органа проекта решения об отказе в досрочном прекращении полномочий соответствующего лица, его принятие и оформление отдельным правовым актом;

- принятие представительным органом решения о применении к лицу, замещающему му-

¹ По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы (п. 5.4. мотивировочной части) : постановление Конституционного суда РФ от 27 дек. 2012 г. № 34-П // Собр. законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

ниципальную должность, иного вида наказания (общественного порицания, замечания и т. п.).¹

Как показывает анализ судебной практики, прокурорами в равной степени оспариваются все эти проявления². Иначе говоря, прокуроры исходят из того, что в случае внесения ими требования о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в результате совершения им коррупционного статусного правонарушения единственно возможной правомерной реакцией представительного органа муниципального образования является принятие решения о прекращении полномочий. Любое иное решение, действие или бездействие будет оспорено в судебном порядке. Впрочем, такая позиция далеко не всегда разделяется судами. Однако вопрос об основаниях отказа в удовлетворении требований прокурора требует самостоятельного исследования.

В целом следует признать, что формулировка законодательства об административном судопроизводстве, предполагающая в равной степени возможность оспаривания решения как правового акта и действий (бездействия) как проявлений, не получивших самостоятельного документального оформления, позволяет охватить все указанные проявления. Так, отложение (приостановление) рассмотрения представления прокурора, а равно и голосование, по результатам которого не набрано необходимое количество голосов, трактуются как бездействие. Принятие представительным органом решения об отказе в досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, либо применении к нему иной меры ответственности, не предусмотренной законодательством, оспаривается как решение. Реше-

ние, принятое органом (комиссией) представительного органа муниципального образования, о неприменении мер ответственности может оспариваться как действие или как решение.

В-третьих, существует вопрос о том, какие требования могут предъявляться прокурором в суд в связи с тем, что он полагает решение, действие (бездействие) представительного органа муниципального образования незаконным. Поясним, что этот вопрос является следствием заложенной в законодательстве процедуры принятия решения о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, представительным органом муниципального образования. Без такого решения полномочия не будут прекращены, а иного порядка досрочного прекращения полномочий, прежде всего, выборных должностных лиц законодательство не предусматривает. Соответственно, одного признания отказа представительного органа муниципального образования незаконным недостаточно для восстановления законности. Нужно решение о прекращении полномочий, принятое депутатами.

Согласно п. 1 ч. 3 ст. 227 КАС РФ в случае удовлетворения административного иска об оспаривании решения, действия (бездействия) и необходимости принятия административным ответчиком каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца либо препятствий к их осуществлению суд указывает на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца и на срок устранения таких нарушений. Таким образом, полагая, что отказ в прекращении полномочий незаконен, прокурор должен просить суд обязать представительный орган к принятию решений, совершению действий. Но к чему именно?

На практике одновременно с требованием о признании незаконным решения представительного органа прокурорами заявляются следующие требования:

- 1) обязать представительный орган муниципального образования принять решение о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность;
- 2) обязать представительный орган муниципального образования повторно рассмотреть требование прокурора о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

¹ Следует пояснить, что в настоящий момент меры ответственности, альтернативные досрочному прекращению полномочий лица, замещающего муниципальную должность, предусмотрены только за представление неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Во всех остальных случаях, а также в отношении дел, рассмотренных до введения альтернативных мер ответственности, применение представительным органом муниципального образования какой-либо иной меры ответственности, кроме досрочного прекращения полномочий, является попыткой уйти от применения единственной меры ответственности, предусмотренной законодательством. И хотя с точки зрения соразмерности между тяжестью совершенного правонарушения и применяемым наказанием такой подход вполне оправдан, на положениях закона он, к сожалению, не основан.

² См., например: Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18 февр. 2020 г. № 88а-4362/2020 // КонсультантПлюс : справочная правовая система; Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 17 июня 2020 г. по делу № 88а-9030/2020 // КонсультантПлюс : справочная правовая система; Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 мая 2020 г. № 88а-9163/2020 по делу № 2а-329/2019 // КонсультантПлюс : справочная правовая система; Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 3 нояб. 2021 г. № 88а-23124/2021 по делу № 2а-183/2021 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Разумеется, что требование об обязанности принять решение о прекращении полномочий соответствующего должностного лица в прокурорской практике было первичным. Начиная с активного формирования практики в отношении муниципальных депутатов, замещающих должности на непостоянной основе, прокурорами заявлялись именно такие требования. Однако у судов законность возложения подобной обязанности на представительный орган муниципального образования вызвала обоснованные сомнения. Так, С. А. Бесчастный и В. Н. Скорик отмечают, что во втором полугодии 2016 г. – первом полугодии 2017 г. судами Приморского края в 20 административных исках рассматриваемой категории по заявлениям прокуроров только в двух случаях суды возложили на представительные органы муниципальных образований обязанность принять решение о досрочном прекращении полномочий депутатов. В остальных суды приняли решение об обязанности повторно рассмотреть вопрос о прекращении полномочий депутатов [2, с. 4].

Подобная позиция судов объясняется несовместимостью природы представительного органа и обязанности принять безальтернативное решение. Так, Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос о принадлежности полномочия по принятию решения о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела¹, указал, что возложение на представительный орган обязанности одобрить определенное решение, исключающей его дискреционные полномочия, не отвечает природе представительного органа (п. 4 мотивировочной части). Позднее в своем постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П² он подтвердил данную позицию и указал, что принятие решения о досрочном прекращении полномочий (ропуске) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ – даже при наличии установленных в судебном порядке оснований применения данной меры федерального воздействия – представляет собой не обязанность, а право федерального законодателя, реализующего таким образом – в

рамках, установленных федеральным законом, политическую волю Российской Федерации (п. 3.5 мотивировочной части). Таким образом, органом конституционной юстиции сформулирована позиция, согласно которой в случае отнесения полномочия по применению меры ответственности к ведению представительного органа, применение такой меры ответственности является правом представительного органа, а не его обязанностью. При этом представительный орган не может быть лишен возможности усмотрения по такому вопросу, поскольку обязанность по принятию конкретного решения не согласуется с природой представительного органа в системе разделения властей.

Кроме того, мнение судов о недопустимости возложения на представительный орган муниципального образования обязанности принять решение о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, помимо приведенного юридического аспекта имеет и чисто практическое обоснование – невозможно принудить депутатов голосовать за определенное решение. На муниципальном уровне это видно наиболее явно: нельзя принудить один или два десятка человек проголосовать за наказание хорошо им знакомого коллеги, при том что совершенное им правонарушение они зачастую искренне не считают существенным. Поэтому в практике абсолютно заурядной является ситуация, когда представительный орган отказывает в досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, несмотря на любые попытки внешнего влияния на него, включая принятие судебного решения.

В результате возложение судом обязанности на представительный орган принять решение о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, приводит лишь к неисполнению судебного решения, которое, опять же, нельзя изменить существующими правовыми средствами. Тем самым подрывается важнейший принцип обязательности исполнения судебного решения, а цели антикоррупционной политики не достигаются³.

³ Примечательно, что в современной судебной практике встречаются как случаи удовлетворения судами требований прокурора о возложении на представительный орган муниципального образования обязанности принять решение о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность (см., например: Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18 февр. 2020 г. № 88а-4362/2020 по делу № 2а-1-183/2019 // КонсультантПлюс : справочная правовая система), так и отказ в их удовлетворении (см., например: Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 11 авг. 2020 г. № 88а-19587/2020 по делу № 2а-618/2019 // КонсультантПлюс : справочная правовая система). Уже одна эта противоречивость является недопустимой. Но тот факт, что эта разнородная практика существует (как в приведенных примерах) в рамках одного кассационного округа, а кассационный суд даже не пытается привести ее к единообразию, представляется вопиющим нарушением единства законности.

¹ По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела: постановление Конституционного Суда РФ от 1 дек. 1999 г. № 17-П // Собр. законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея : постановление Конституционного Суда РФ от 4 апр. 2002 г. № 8-П // Собр. законодательства РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

Потому суды и нашли выход из этой дилеммы путем возложения на представительные органы муниципальных образований обязанности повторно рассмотреть требования прокурора. Однако и таким способом цели противодействия коррупции достигаются не всегда. Так, применительно к вышеприведенному примеру из судебной практики Приморского края авторы отмечают, что во исполнение решений судов шесть представительных органов муниципальных образований в результате повторного рассмотрения указанного вопроса вновь приняли решения об отказе в досрочном прекращении полномочий депутатов по требованию прокурора [2, с. 4].

Наиболее ярким примером тупиковости такой практики является решение № 88а-2262/2019¹ Третьего кассационного суда общей юрисдикции, рассмотревшего дело, в котором представительный орган муниципального образования в мае 2017 г. отказал в прекращении полномочий депутата за представление неполных и недостоверных сведений о доходах. Прокурор оспорил отказ, и суды первой и апелляционной инстанций признали решение представительного органа незаконным (с чем, кстати, не согласился депутат) и обязали представительный орган муниципального образования рассмотреть представление прокурора повторно. В феврале 2018 г. представительный орган повторно отказал в прекращении полномочий депутата. Отказ был вновь оспорен прокурором, и суды вновь обязали представительный орган муниципального образования рассмотреть представление прокурора повторно. По результатам третьего рассмотрения представления прокурора 2017 г. в марте 2019 г. представительный орган муниципального образования вновь отказал в прекращении полномочий депутата. Суды первой и апелляционной инстанций вновь признали решение представительного органа незаконным и обязали рассмотреть представление прокурора повторно (в четвертый раз!). Оценивая эти решения, суд кассационной инстанции признал решения судов законными и оставил их в силе. Однако ситуацию с прекращением полномочий депутата это вряд ли изменило².

¹ Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 дек. 2019 г. № 88а-2262/2019 // Консультант-Плюс : справочная правовая система.

² Учитывая, что вышеописанное решение суда кассационной инстанции было принято в декабре 2019 г., можно предположить, что история с прекращением полномочий злополучного депутата могла закончиться двояко: 1) с учетом введенных в июле 2019 г. в ст. 40 ФЗ № 131-ФЗ альтернативных мер ответственности (ч. 7.3-1) при рассмотрении представления прокурора в четвертый раз представительный орган мог вынести депутату предупреждение либо применить иную альтернативную меру ответственности; 2) представительный орган мог отказать в четвертый раз, но, поскольку полномочия депутата истекали в 2020 г., это уже не имело значения. При этом ситуация, когда по результатам четвертого рассмотрения одного и того же представления прокурора представительный орган изменил свою позицию и принял решение о досрочном прекращении полномочий депутата, представляется просто невероятной.

Что примечательно, отказывая в удовлетворении требований прокурора в третий раз, представительный орган в п. 1 своего решения требования прокуратуры признал законными и обоснованными, но п. 2 в удовлетворении требования о досрочном снятии (прекращении) полномочий депутата отказал по результатам голосования по этому вопросу. Вероятно, это решение можно выразить фразой «Мы понимаем, что Вы правы, но голосовать за это не будем».

Подобная позиция представительных органов муниципальных образований имеет под собой как политическое, так и юридическое обоснование. Весь смысл существования представительной власти в системе разделения властей заключается в том, чтобы депутат выражал свое позицию открыто и не мог быть принужден к голосованию «за» или «против» определенного решения. Поэтому принцип недопустимости привлечения депутата к ответственности за выраженную им позицию является единым для всех уровней власти и не связан со статусом неприкосновенности. Однако независимость депутата при выражении им своего мнения не должна вступать в противоречие с законом или интересами населения, которое он представляет³.

В оправдание позиции представительного органа в вышеописанной ситуации можно сказать, что она была вынужденной именно из-за безальтернативности мер ответственности за совершение коррупционного статусного проступка на тот момент: установив наличие правонарушения, представительный орган вынужден либо применить наказание, без учета его несоизмерности, либо оставить правонарушение безнаказанным⁴. Однако далеко не всегда

³ В этой связи в науке постоянно обсуждаются вопросы пределов парламентской неприкосновенности и свободы или императивности депутатского мандата. Так, И. А. Иванников неоднократно предлагал ввести персональную ответственность депутатов за принимаемые ими решения, например уголовную ответственность за внесение проекта закона, нанесшего вред обществу и государственной власти Российской Федерации [3, с. 22–23]. Однако в рассматриваемой ситуации факт принятия заведомо противоправного решения, на наш взгляд, должен быть все-таки основанием для ответственности представительного органа власти, т. е. коллективной ответственности депутатов.

⁴ Суть коррупционного проступка депутата состояла в том, что она в справке указала доход от предпринимательской деятельности в размере 56 540 руб. 31 коп., тогда как, по сведениям прокуратуры, он составил 9 738 958 руб. Столь существенное расхождение объясняется применением упрощенной системы налогообложения: депутат исчислила свои доходы по налогооблагаемой базе для исчисления доходов, полученной после исключения понесенных расходов из полученных доходов. Тогда как прокурор взял полную сумму средств, полученную ею в результате осуществления предпринимательской деятельности за 2015 г. (решение Старорусского районного суда Новгородской области от 27 июня 2019 г. по делу № 2а-534/2019. URL: https://starorussky-nvg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_or=case&case_id=44786509&case_uid=d1f9a865-b6a4-4292-b402-a1f1dd8d297b&delo_id=1540005). В этой связи нежелание представительного органа досрочно прекращать ее полномочия вполне понятно.

отказ представительного органа основан на незначительности проступка. Зачастую это чисто политическое решение, когда со стороны обвиняемого имеют место откровенные нарушения законодательства о противодействии коррупции, а представительный орган «прикрывает» его, зная о своей безнаказанности.

Ситуацию, когда отказ представительного органа в досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, признан незаконным вступившим в силу судебным решением, а орган повторно принимает такое же решение и остается безнаказанным, и соответствующее лицо сохраняет свои полномочия, следует оценивать глобально. Во-первых, это фактически означает, что лицо, замещающее муниципальную должность, невозможно привлечь к ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции. Таким образом, полностью нивелируется значение антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей. Во-вторых, откровенное игнорирование и неисполнение решения суда подрывают сами основы законности в стране. И эта ситуация является виной законодателя, который не создал адекватный правовой механизм применения ответственности за совершение коррупционных статусных проступков.

В судебной практике осознание этой глобальной проблемы сформировалось в 2019–2020 гг. Казалось бы, в такой ситуации законодатель должен был срочно вмешаться и подробно регламентировать состав коррупционного статусного проступка, меры ответственности за него и механизм их применения. Однако помимо вышеупомянувшегося введения альтернативных мер ответственности только за неполноту или недостоверность сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, иных изменений в законодательство не вносилось. Наверное, это могло бы объясняться работой над новым законом о местном самоуправлении. Однако проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ принципиальных новаций не содержит (по крайней мере, в первоначальном варианте). Несмотря на то что ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, за совершение коррупционных статусных проступков посвящена отдельная статья 29, она фактически повторяет действующие законодательные положения и не решает ни одну из обозначенных проблем. Остается лишь согласиться с мнением,

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект № 40361-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 06.04.2022).

что трансформация статуса лица, замещающего муниципальную должность, вытекающая из современной необходимости в профилактике коррупционных правонарушений, остается не в приоритете у законодателя [10, с. 69].

В этой связи в практике начал формироваться новый подход к применению ответственности за совершение коррупционных статусных проступков – прокуроры стали заявлять требования о принятии судом решения о досрочном прекращении полномочий лиц, замещающих муниципальные должности. Именно этот подход в настоящий момент доминирует в практике применения ответственности за совершение коррупционных статусных проступков лицами, замещающими как муниципальные, так и государственные должности. Разрешение судом таких требований ставит множество вопросов: 1) о наличии у прокурора компетенции требовать применения конкретных мер ответственности в отношении конкретных лиц вне уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях; 2) о наличии у суда компетенции применять такие меры ответственности в ситуации, когда принятие решения о досрочном прекращении полномочий отнесено к исключительной компетенции представительного органа; 3) о процессуальной форме такого спора, применении принципа презумпции невиновности, распределении бремени доказывания, процессуальных сроках и основаниях для рассмотрения споров и т. п. Даже краткий обзор обозначенных вопросов в рамках настоящего исследования невозможен в силу объема научной статьи и заслуживает самостоятельного исследования.

Также отметим, что практика в этом направлении столь изменчива, противоречива и формируется столь активно, что деятельность прокурора по привлечению лиц, замещающих муниципальные должности, к ответственности за совершение коррупционных статусных проступков рассмотренными в настоящем исследовании направлениями не исчерпывается².

² Так, в практике встречаются споры, когда при наличии установленного состава коррупционного статусного проступка полномочия лица, замещающего муниципальную должность, прекращены досрочно в связи с его добровольной отставкой, а прокурор обращается в суд, требуя его увольнения в связи с утратой доверия (см.: кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 22 сент. 2021 г. № 88А-6385/2021 по делу № 2а-128/2021 // КонсультантПлюс : справочная правовая система); когда по факту совершения лицом, замещающим муниципальную должность, коррупционного статусного проступка высшим должностным лицом субъекта РФ внесено заявление, которое по сути не рассмотрено, но с иском в суд обращается прокурор, требуя признания бездействия незаконным (см.: кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 фев. 2021 г. № 88а-1422/2021 по делу № 2а-15/2020 // КонсультантПлюс : справочная правовая система) и др.

Обсуждения и заключения

Подводя итог вышесказанному, отметим, что в процедуре применения мер ответственности к лицам, замещающим муниципальные должности, за совершение ими коррупционных статусных проступков прокуратура РФ играет чрезвычайно активную роль. Отчасти, как на то указывал Конституционный Суд РФ, это объясняется конституционно-правовой природой этого государственно-властного института, исторически сложившегося понимания его роли и предназначения в правовой системе России и ее правовых традиций¹. В системе публичной власти Российской Федерации именно прокуратура обеспечивает взаимодействие и координацию различных органов государственной власти в сфере противодействия коррупции [4, с. 5]. Но в значительной части это результат новизны и пробельности законодательного регулирования данного вида правонарушений и ответственности, когда прокурор вынужден брать на себя роль основного инициатора привлечения муниципальных должностных лиц к ответственности, поскольку иного механизма не существует.

В настоящий момент именно практикой определяются формы привлечения лиц, замещающих муниципальные должности, к ответственности за совершение коррупционных статусных проступков. При этом все участники этого процесса являются заложниками несовершенства законодательной регламентации, а точнее ее отсутствия. Предусмотрев нарушение антикоррупционных запретов и ограничений, неисполнение обязанностей как основание для досрочного прекращения полномочий, законодатель создал новый вид правонарушений, но не предусмотрел ни детализацию его состава, ни порядок применения ответственности, ни дифференциацию таких мер ответственности. Полномочия по применению ответственности за совершение коррупционного статусного проступка возложены на орган, природа которого совершенно не согласуется с характером такого решения – представительный орган ни юридически, ни фактически невозможно принудить принять определенное решение. В этой связи именно в рамках судебной практики идет непрерывный поиск того механизма, который способен обеспечить неотвратимость применения мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения. Однако в отсутствие дифференциации мер юридической ответственности такая неотвратимость зачастую реализуется в ущерб принципу соразмерности между

тяжестью совершенного проступка и строгостью наказания за него. Прокуратура Российской Федерации в решении этих проблем имеет определяющее значение.

В целом столь активное участие прокуроров в данной сфере без выделения надзора за соблюдением публичными должностными лицами требований законодательства о противодействии коррупции представляется неверным. Законодателю следует решить: должны ли прокуроры быть постоянными участниками механизма привлечения к ответственности за совершение коррупционных статусных проступков.

В случае положительного ответа полномочия прокурора в данной сфере и механизм их реализации должны быть урегулированы столь же тщательно, как в уголовном процессе. Примером в этой части (хотя и заслуживающим совершенствования) является действующий в настоящее время механизм контроля за соответствием расходов публичных должностных лиц их доходам: привлечение к гражданско-правовой ответственности за эти коррупционные проступки является исключительной компетенцией прокуратуры и потому отдельно урегулировано в законодательстве².

Если же надзор за данной сферой отношений должен быть составной частью иных видов надзорной деятельности прокуратуры, то законодателю надлежит обеспечить действенный механизм привлечения лиц, замещающих муниципальные должности, к ответственности за совершение ими коррупционных статусных проступков без участия прокурора. В настоящий момент какой бы то ни было механизм в этом плане имеется только в части контроля за предоставлением, достоверностью и полнотой сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В существующей же ситуации законодательной неопределенности хотелось бы получить хотя бы принципиальные позиции высших судов по обозначенным проблемам. Однако в отношении Верховного Суда РФ складывается впечатление, что он старательно избегает не то что обобщения судебной практики по рассматриваемой категории дел, но и принятия решений по конкретным ситуациям. Конституционный Суд РФ также не спешит дать концептуальную оценку порядку применения мер ответственности за совершение коррупционных статусных проступков: все его

¹ См.: п. 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 17 фев. 2015 г. № 2-П.

² О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федер. закон от 3 дек. 2012 г. № 230-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

определения в этой связи кратки и практически не имеют позитивного содержания¹.

Остается лишь надеяться, что в ближайшее время пассивная позиция законодателя и высших судов в рассматриваемой сфере отношений изменится.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абашев С. Н., Баньковский А. Е. Актуальные вопросы противодействия коррупции средствами прокурорского надзора в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 12. С. 60–64.
2. Бессчастный С. А., Скорик В. Н. Проблемы правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции в отношении лиц, замещающих муниципальные должности // Законность. 2017. № 10. С. 3–7.
3. Иванников И. А. К вопросу о справедливости и ответственности отдельных субъектов публичной власти // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2020. № 2 (41). С. 21–26.
4. Калита И. А. Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 25 с.
5. Карпышева Ю. О. О необходимости совершенствования предмета прокурорского надзора за исполнением законов // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 1. С. 95–102. [https://doi.org/10.17150/1819-0928.2022.23\(1\).95-102](https://doi.org/10.17150/1819-0928.2022.23(1).95-102)
6. Кошель А. С. Основания и процедура досрочного прекращения полномочий депутатов // Антимонии. 2020. Т. 20. Вып. 2. С. 127–155. <https://doi.org/10.24411/2686-7206-2020-10205>
7. Малько А. В., Маркунин Р. С. Современные пути борьбы с проявлениями коррупции в системе органов публичной власти // Всероссийский криминологический журнал. 2018. Т. 12, № 5. С. 678–688. [https://doi.org/10.17150/2500-4255.2018.12\(5\).678-688](https://doi.org/10.17150/2500-4255.2018.12(5).678-688)
8. Праскова С. В. О полномочиях прокурора по применению к лицам, замещающим муниципальные должности, мер публично-правовой ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Ч. 1 // Сибирский юридический вестник. 2022. № 1 (96). С. 29–36. <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2022.1.29>
9. Раскина Т. В. Теоретические аспекты аналитической деятельности прокуроров по профилактике преступности и правонарушаемости // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10, № 1. С. 170–178. [https://doi.org/10.17150/1996-7756.2016.10\(1\).170-178](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2016.10(1).170-178)
10. Шишкин С. И., Михеев А. В. Проблемы правового регулирования конфликта интересов в деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований // Сибирский юридический вестник. 2021. № 4 (95). С. 60–70. <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.4.60>

REFERENCES

1. Abashev S.N., Ban'kovskij A.E. Aktual'nye voprosy protivodejstviya korrupcii sredstvami prokurorskogo nadzora v Rossii [Relevant Issues of Corruption Countering by Means of Prosecutorial Supervision in Russia]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe*

samoupravlenie [State Power and Local Self-government], 2018, no. 12, pp. 60–64. (in Russian) <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2018-12-60-64>

2. Besschastny S.A., Skorik V.N. Problemy pravoprimenitel'noj praktiki v sfere protivodejstviya korrupcii v otnoshenii lic, zameshchayushchih municipal'nye dolzhnosti [Separate Issues of Case Law on Combating Corruption Against Individuals Holding a Municipal Office]. *Zakonnost'* [Legality], 2017, no. 10, pp. 3–7. (in Russian)

3. Ivannikov I.A. K voprosu o spravedlivosti i otvetstvennosti otdel'nykh sub'ektov publichnoj vlasti [Concerning the fairness and responsibility of certain subjects of public authority]. *Vektor nauki Tolyatinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki* [Science Vector of Togliatti State University. Series: Legal Sciences], 2020, no. 2(41), pp. 21–26. (in Russian)

4. Kalita I.A. Deyatel'nost' organov prokuratury po protivodeistviyu korruptsii. Avtoref. dokt. diss. [The activities of prosecution authorities, aimed at counteraction to corruption. Cand. sci. diss. abstr.]. Moscow, 2013, p. 25. (in Russian)

5. Karpysheva Y.O. O neobходимости sovershenstvovaniya predmeta prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov [On the need to improve the subject of prosecutorial supervision ensured compliance with laws]. *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal* [Academic Law Journal], 2022, vol. 23, no. 1, pp. 95–102. (In Russian) [https://doi.org/10.17150/1819-0928.2022.23\(1\).95-102](https://doi.org/10.17150/1819-0928.2022.23(1).95-102)

6. Koshel A.S. Osnovaniya i procedura dosrochnogo prekrashcheniya polnomochij deputatov [Legal bases and procedure for early termination of members of parliament]. *Antinomii* [Antinomies], 2020, vol. 20, no. 2, pp. 127–155. (in Russian) <https://doi.org/10.24411/2686-7206-2020-10205>

7. Malko A.V., Markunin R.S. Sovremennye puti bor'by s proyavleniyami korrupcii v sisteme organov publichnoj vlasti [Modern Ways of Combating Corruption in the System of Public Authorities]. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal* [Russian Journal of Criminology], 2018, vol. 12, no. 5, pp. 678–688. (in Russian) [https://doi.org/10.17150/2500-4255.2018.12\(5\).678-688](https://doi.org/10.17150/2500-4255.2018.12(5).678-688)

8. Praskova S.V. O polnomochiyah prokurora po primeneniyu k licam, zameshchayushchim municipal'nye dolzhnosti, mer publichno-pravovoj otvetstvennosti za sovershenie korrupcionnykh pravonarushenij. Chast' 1 [The powers of the public prosecutor to make persons holding elective posts in the municipal authorities responsible for corruption delicts. Part 1]. *Sibirskii yuridicheskii vestnik* [Siberian Legal Bulletin], 2022, no. 1, pp. 29–36. (in Russian) <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2022.1.29>

9. Raskina T.V. Teoreticheskie aspekty analiticheskoy deyatel'nosti prokurorov po profilaktike prestupnosti i pravonarushaemosti [Theoretical aspects of prosecutors' analytical work on preventing crimes and offences]. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal* [Russian Journal of Criminology], 2016, vol. 10, no. 1, pp. 170–178. (in Russian) [https://doi.org/10.17150/1996-7756.2016.10\(1\).170-178](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2016.10(1).170-178)

10. Shihkin S.I., Mikheev A.V. Problemy pravovogo regulirovaniya konflikta interesov v deyatel'nosti deputatov predstavitel'nykh organov municipal'nykh obrazovaniy [Problems of Legal Regulation of the Conflict of Interests in the Activities of Deputies of Representative Authorities of Municipalities]. *Sibirskii yuridicheskii vestnik* [Siberian Legal Bulletin], 2021, no. 4, pp. 60–70. (in Russian) <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.4.60>

Статья поступила в редакцию 11.03.2022; одобрена после рецензирования 15.04.2022; принята к публикации 13.05.2022.

Received on 11.03.2022; approved on 15.04.2022; accepted for publication on 13.05.2022.

Праскова Светлана Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник, Институт правовых исследований, Байкальский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11), ORCID: 0000-0003-4518-3659, ResearcherID: AAC-8601-2020, e-mail: savap@mail.ru.

Praskova Svetlana Vasilyevna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Senior Researcher, Institute of Legal Research, Baikal State University (11, Lenina st., Irkutsk, 664003, Russian Federation); ORCID: 0000-0003-4518-3659, ResearcherID: AAC-8601-2020, e-mail: savap@mail.ru

¹ Так, при рассмотрении достаточно громкого дела о досрочном прекращении полномочий депутата Курской областной Думы И. С. Астапова, высший орган конституционного контроля лишь указал, что само по себе досрочное прекращение полномочий в результате совершения коррупционного статусного проступка не нарушает конституционных прав заявителя, а оценка обоснованности прекращения его полномочий как депутата не относится к компетенции Конституционного Суда РФ (Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Астапова Игоря Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3.1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 29 сент. 2020 г. № 2361-О // КонсультантПлюс : справочная правовая система.