

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/10.26516/2071-8136.2022.1.29>

О ПОЛНОМОЧИЯХ ПРОКУРОРА ПО ПРИМЕНЕНИЮ К ЛИЦАМ, ЗАМЕЩАЮЩИМ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ, МЕР ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ. ЧАСТЬ 1

© **Праскова С. В., 2022**

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Данная статья начинает исследование, посвященное полномочиям прокуратуры Российской Федерации в рамках механизма досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с совершением ими коррупционных правонарушений. Отмечается, что в России формируется новое антикоррупционное законодательство, регулирующее в том числе правонарушения, не относящиеся к преступлениям или административным правонарушениям. К числу таких проступков относятся нарушения публичными должностными лицами ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в рамках их статуса в целях противодействия коррупции. Подчеркиваются новизна данного вида правонарушения и неудовлетворительное состояние его правового регулирования, для его обозначения предлагается использовать словосочетание «коррупционный статусный проступок». В целях обоснования проблемы определения полномочий прокурора в рассматриваемой сфере указываются особенности коррупционных статусных проступков. Подчеркивается, что применительно к лицам, замещающим муниципальные должности, эти правонарушения нельзя отнести к традиционным видам правонарушений, в том числе дисциплинарным, и зачастую такие проступки не свидетельствуют о наличии коррупционной составляющей, но законодательство предусматривает за их совершение только одну меру ответственности – досрочное прекращение полномочий. Показывается, что несоразмерность между тяжестью проступка и наказанием за него нивелирует эффективность института в целях профилактики коррупции. Отмечаются отсутствие процессуальной формы применения ответственности за совершение коррупционного статусного проступка, фрагментарное и разрозненное регулирование этой процедуры, а также собирательный характер категории «муниципальная должность», что создает дополнительные сложности. Сделан вывод, что, несмотря на то, что сама процедура досрочного прекращения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, регулируется муниципальными правовыми актами, полномочия прокурора в этой сфере определяются федеральными законами и актами Генерального прокурора РФ.

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 1

© **Praskova S. V., 2022**

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

This article begins the research dedicated to the powers of the public prosecutor's office in the Russian Federation implemented within the legal mechanism of early termination of the powers of persons holding elective posts in the municipal authorities due to their corruption delicts. It is noted that a new anti-corruption legislation is forming in Russia. It regulates delicts which include those not considered as crimes or administrative offences. These delicts comprise violations of the restrictions or prohibitions, non-fulfilment of the obligations inherent to the status of the public persons and set to counteract the corruption. The author underlines the novelty of this kind of delict and its unsatisfactory regulation, and proposes to use a term "corruption status offence" to denote it. To ground the problem to determine the powers of the public prosecutor in the field, the properties of the corruption status offences are shown. For the persons holding elective posts in the municipal authorities the above delicts may not be considered as a traditional kind of offences, including disciplinary offences. The delict does not often manifest any committed corruption actions. Nevertheless the legislation provides only a single penalty – the early termination of the powers. The disparity of the offence gravity and the penalty reduces the effectiveness of the legal institution to prevent corruption. The absence of the procedure to make answer for a corruption status offence, fragmented and separate regulation of the procedure, and an aggregative nature of the term "persons holding elective post in the municipal authorities" which entails additional difficulties are noted. Proceeding to the results of the research, the author states that although the very procedure of the early termination of the powers of a person holding an elective post in a municipal authority is regulated by the local rules, the powers of the public prosecutor in the field are determined by federal laws and ordinances of the Prosecutor General of the Russian Federation.

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

Введение

Коррупция является системной проблемой всех современных государств. Подтверждением тому является преамбула Конвенции ООН против коррупции¹, в которой отражается транснациональный характер коррупции, а также необходимость всеобъемлющего и многодисциплинарного подхода, международного сотрудничества для борьбы с ней. В науке справедливо отмечается, что в противодействии коррупции государство само себя сохраняет как публичный институт, принадлежащий всем и каждому [3, с. 625]. В связи с этим борьба с коррупцией уже традиционно является одним из важнейших направлений отечественной государственной политики. Ее реализация сопровождается активным формированием антикоррупционного законодательства, которого ранее в России практически не было. Однако на этом пути и законотворчество, и правоприменительная практика сталкиваются со множеством препятствий.

Одной из особенностей современной коррупции является ее выход за пределы традиционно уголовно-правовых отношений. Это не означает, что коррупционных преступлений стало меньше², но проступки, направленные на получение личной выгоды с использованием должностных полномочий, стали намного разнообразней. Сейчас в государственной действительности присутствует множество публично-правовых деяний коррупционной направленности, не подпадающих не только под признаки преступления, но и под признаки административного правонарушения. Зачастую это проступки дисциплинарного характера либо нарушения в рамках товарно-денежных отношений публичной власти с институтами гражданского общества. В этом плане одной из наиболее новых, а потому и сложных является проблема нарушений антикоррупционных запретов и ограничений, неисполнения обязанностей, установленных для публичных должностных лиц (представление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, конфликт интересов, вхождение в органы управления частными организациями и т. п.).

Новизна данного вида нарушений иллюстрируется хотя бы тем фактом, что ни в науке, ни в правоприменительной практике нет термина, которым бы обозначалось данное явление: исследуются либо отдельные виды нарушений

(конфликт интересов, занятие иной оплачиваемой деятельностью и т. п.), либо используется термин «коррупционное правонарушение», который, безусловно, имеет намного больший объем³. В рамках настоящей статьи предлагается использовать словосочетание «коррупционный статусный проступок», поскольку деяния такого рода являются нарушением дополнительных ограничений и запретов, накладываемых на граждан в силу наделения их статусом публичного должностного лица⁴.

Охватить все проявления статусных нарушений коррупционного характера сложно. Это объясняется различиями статуса должностных лиц и их разрозненным правовым регулированием. Так, первичное разделение проводится между государственными (муниципальными) должностями и должностями государственной (муниципальной) службы. В рамках статуса служащих антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности, а также ответственность за их нарушение дифференцируются по видам службы (государственная гражданская, муниципальная, военная и т. д.). В рамках государственных (муниципальных) должностей вообще затруднительно выделить статусное единство, так как данная категория имеет собирательный характер и набор антикоррупционных ограничений существенно различается в зависимости от уровня власти, основы осуществления публично-властных полномочий и правовой формы регулирования статуса. В этой связи в рамках настоящего исследования рассмотрим только отдельные аспекты привлечения к ответственности за коррупционные статусные проступки лиц, замещающих муниципальные должности.

Выбор именно этой категории должностных лиц объясняется, прежде всего, тем фактом, что львиная доля актуальной судебной практики по увольнению в связи с утратой доверия

³ Федеральный закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (Собр. законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228) широко использует термин «коррупционное правонарушение», но совершенно не определяет его содержание. Понятие коррупции, закрепленное в п. 1 ст. 1 данного федерального закона, нельзя приравнивать к категории коррупционного правонарушения, так как коррупция – это глобальное социальное явление, проявления которого зачастую могут иметь вполне правомерный характер, но в итоге противоречить общественным интересам, принося выгоду конкретным лицам.

⁴ На этот аспект неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ. Так, применительно к статусу депутата суд указал, что досрочное прекращение его полномочий вследствие нарушения запрета (несоблюдения требования), связанного с его публично-правовым статусом, выступает, по сути, в качестве специальной меры конституционно-правовой ответственности (постановление от 27 дек. 2012 г. № 34-П // Собр. законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 78), а гражданин, добровольно избирая такой род занятий, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус (определение от 26 янв. 2017 г. № 104-О) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31 окт. 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

² Так, в науке справедливо отмечается, что, несмотря на то, что профилактика коррупционного поведения дает определенные результаты, коррупция в стране в целом остается на прежнем уровне [6].

должностных лиц, не являющихся служащими, приходится именно на лиц, замещающих муниципальные должности, и потому исследование этого аспекта наиболее практически значимо.

Ответственность лиц, замещающих муниципальные должности, за совершение коррупционных статусных проступков настолько нова для отечественной юриспруденции, что любой из аспектов ее применения является проблемным (состав правонарушения, дифференциация мер ответственности и критерии их применения, процедура и др.). В рамках настоящей статьи автор ставит цель рассмотреть полномочия прокуратуры РФ, которые могут реализовываться в рамках процесса привлечения должностного лица муниципального образования к такой ответственности, правовые основания и формы их осуществления, а также проблемы, возникающие на практике.

Материалы и методы исследования

В качестве научной основы исследования использованы публикации в периодических печатных изданиях, посвященные общим вопросам противодействия коррупции, полномочиям и роли прокуратуры РФ в сфере борьбы с коррупцией, а также отдельным аспектам досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с совершением ими коррупционных правонарушений.

Нормативную основу исследования составляют международные акты по вопросам борьбы с коррупцией, ратифицированные Российской Федерацией, федеральные законы, правовые позиции Конституционного Суда РФ, приказы Генерального прокурора РФ.

Эмпирической основой исследования послужила судебная практика: отдельные решения Верховного Суда РФ, а также практика судов общей юрисдикции по рассмотрению в рамках административного судопроизводства споров, связанных с досрочным прекращением полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с совершением ими коррупционных статусных проступков. При этом автор преимущественно использовал информационную базу справочной правовой системы «КонсультантПлюс», а также решения, размещенные на официальных сайтах судов общей юрисдикции. Были проанализированы решения кассационных судов общей юрисдикции по рассматриваемым вопросам за период с 2019 по 2021 г., отдельные решения нижестоящих судов. Такая эмпирическая основа, безусловно, не является полной, но позволяет получить общее представление о направлениях развития судебной практики в рассматриваемой сфере.

Обоснование проблемы

Прежде чем перейти к рассмотрению компетенции прокуратуры по привлечению лиц, замещающих муниципальные должности, к публично-правовой ответственности, необходимо пояснить некоторые особенности коррупционных статусных проступков как вида правонарушений.

1. Вводя в отечественное законодательство систему запретов, ограничений и обязанностей, связанных с осуществлением конкретным лицом публично-властных функций, федеральный законодатель реализовывал международные обязательства России по борьбе с коррупцией (в первую очередь положения ст. 7–10 Конвенции ООН против коррупции). Согласно данной Конвенции противодействие коррупции осуществляется по двум таким основным направлениям, как предупреждение коррупции и борьба с ее проявлениями. Они тесно взаимосвязаны между собой. Первое состоит в формировании в обществе нетерпимости к коррупционному поведению и затруднении условий проявления коррупции, второе предусматривает наличие работоспособной системы юридической ответственности [9, с. 681, 685].

Ограничения, связанные с отбором кандидатов на должности публичных должностных лиц и пребыванием гражданина в такой должности, отнесены в международной практике к мерам профилактики коррупции. И это вполне оправдано, поскольку такие ограничения направлены на создание условий, при которых проявления коррупции будет сложно скрыть. Несмотря на вполне понятное негативное отношение публичных должностных лиц к обязанности декларировать доходы и расходы, а также к оглашению этих сведений для всеобщего сведения, вряд ли кто-то будет отрицать эффективность данной меры в части профилактики коррупции.

Проблема заключается в другом: вводя юридическую ответственность за нарушение антикоррупционных условий осуществления публично-властных полномочий, законодатель переходит к мерам борьбы с коррупцией и тем самым создает новый вид правонарушения – коррупционный статусный проступок, который предусматривает за его совершение вполне определенные правовые последствия, в том числе принудительное прекращение полномочий – увольнение в связи с утратой доверия. Однако по своему содержанию такое деяние может не иметь ничего общего с коррупционным поведением. В отличие от ситуации, когда должностное лицо осуждается за взятку, где асоциальное поведение очевидно и доказан умысел,

направленный на неправомерное обогащение, совершение статусного проступка часто свидетельствует лишь о недостаточной грамотности должностного лица¹. Судебная практика изобилует примерами, когда прекращение полномочий публичного должностного лица является следствием его небрежности, а не коррупционного поведения². Такое несовпадение между профилактическими целями введения антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей и очень жесткими мерами юридической ответственности за их нарушение (неисполнение) вызывает неприятие обществом данного вида коррупционного правонарушения.

Применительно к служащим вышеобозначенная проблема частично компенсируется дифференциацией мер ответственности. Так, муниципальному служащему за несоблюдение антикоррупционных условий службы может быть вынесено замечание, выговор, либо он может быть уволен со службы (ст. 27, 27¹ Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»³). Поэтому представитель нанимателя, вынося решение о применении конкретной меры, может и должен учесть обстоятельства совершения коррупционного статусного проступка.

Применительно же к лицам, замещающим муниципальные должности, дифференциация мер ответственности отсутствует. Так, согласно ч. 10¹ ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных данным федеральным законом. Некоторым исключением из этого правила являются меры ответственности, предусмотренные

ч. 7³⁻¹ той же статьи⁵, но они применяются только к ситуации, когда член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления представили недостоверные или неполные сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, и искажение этих сведений является несущественным. И дополнение законодательства последними положениями было вынужденным шагом законодателя, поскольку введение обязанности декларировать доходы и расходы для лиц, замещающих муниципальные должности на непостоянной основе, а также ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) этой обязанности повлекло массовое прекращение полномочий муниципальных депутатов как в качестве меры ответственности, так и в добровольном порядке⁶.

Таким образом, на сегодняшний день мы имеем дело с ситуацией, когда практически любое (даже незначительное) нарушение антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей лицом, замещающим муниципальную должность, должно повлечь досрочное прекращение его полномочий⁷. При этом совершенно не имеет значения, является такое нарушение следствием коррупционного поведения или нет.

⁵ Предусмотрены следующие меры ответственности: 1) предупреждение; 2) освобождение депутата, члена выборного органа местного самоуправления от должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления с лишением права занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий; 3) освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий; 4) запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий; 5) запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий.

⁶ Широкое распространение допускаемых муниципальными депутатами обязанностей декларировать доходы и расходы и необоснованность досрочного прекращения полномочий как единственно возможной меры ответственности за такое нарушение признаются и работниками прокуратуры. Так, Е. Ю. Синельщикова и А. Д. Ильяков отмечают, что в некоторых случаях такие нарушения носят массовый характер и внесение прокурором акта реагирования с требованием рассмотреть вопрос о досрочном прекращении полномочий в отношении значительной части депутатов может сказаться на правомочности представительного органа [11, с. 9]. А работники прокуратуры Приморского края приводят следующие цифры: во 2-м полугодии 2016 г. – 1-м полугодии 2017 г. судами Приморского края было частично удовлетворено 20 административных исковых заявлений прокуроров в отношении 76 депутатов [4, с. 4].

⁷ Дополнительную сложность в этом плане составляет соотношение категорий «увольнение в связи с утратой доверия» и «досрочное прекращение полномочий». Они пересекаются лишь частично. Согласно ст. 131 Федерального закона от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (КонсультантПлюс : справочная правовая система) увольнение в связи с утратой доверия применяется лишь за определенные коррупционные правонарушения (неурегулирование конфликта интересов, непредставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и др.). В то время как досрочное прекращение полномочий согласно ч. 10¹ ст. 40 Федерального закона от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» может быть следствием любого коррупционного статусного проступка.

¹ Тот факт, что основной причиной коррупционных проступков депутатов муниципального уровня (особенно в отношении обязанности представления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера) являются недостаточные знания, признается в том числе работниками прокуратуры [7].

² См., например: кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 14 янв. 2020 г. № 88а-651/2020 // КонсультантПлюс : справочная правовая система; кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 9 июня 2020 г. № 88а-6510/2020 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

³ О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁴ 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.

На наш взгляд, сама возможность увольнения в связи с утратой доверия должностного лица вне зависимости от обстоятельств и тяжести совершенного им правонарушения полностью нивелирует идею профилактической направленности антикоррупционных ограничений для публичных должностных лиц как основы формирования в обществе нетерпимости к коррупции. В результате такого регулирования в огромном множестве судебных дел, связанных с досрочным прекращением полномочий мэров и муниципальных депутатов, из-за ошибок при заполнении справок о доходах совершенно теряются те дела, в которых действительно имели место злоупотребление публичными полномочиями и сокрытие незаконно полученных доходов, а угроза внесения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, никого не пугает.

2. Другой проблемой, связанной с привлечением лиц, замещающих муниципальные должности, к ответственности за коррупционные статусные проступки, является неурегулированность процедуры применения мер ответственности.

Это объясняется в первую очередь отсутствием вида ответственности, корреспондирующего виду правонарушения. Так, процедура применения ответственности за коррупционные преступления эволюционировала на протяжении столетий, поэтому введение нового или изменение существующего состава преступления коррупционного характера с точки зрения процедуры применения мер уголовной ответственности не имеет принципиальных затруднений. Аналогична ситуация и с введением составов административных правонарушений коррупционной направленности. Некоторые из них являются новой для российского права категорией¹, но

С другой стороны, полномочия лица, замещающего муниципальную должность, могут быть прекращены досрочно не только в результате совершения им коррупционного правонарушения, но и по его воле (отставка) или объективным причинам (например, смерть, утрата гражданства и др.) (ч. 10 ст. 40). В этой связи в научной литературе справедливо отмечается, что основания досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, важно разделить на те, которые предполагают добровольное прекращение полномочий, что не требует судебной защиты, и на те, которые приводят к прекращению полномочий должностного лица без его воли. Для этих видов должны быть предусмотрены разные механизмы прекращения полномочий [2, с. 273]. Добавим, что в числе оснований принудительного прекращения полномочий необходимо выделять группу оснований, связанных с совершением коррупционных статусных проступков, поскольку они основаны на положениях Федерального закона «О противодействии коррупции».

¹ Например, административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица и незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) была введена в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1) только в 2008 г. в рамках исполнения обязательств в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции (ст. 19.28, 19.29).

применение ответственности за их совершение укладывается в рамки процедуры применения административной ответственности, прошедшей апробацию в течение десятилетий.

Рассматриваемый же нами вид правонарушений не имеет корреспондирующего ему вида ответственности, а значит, и процессуальной формы ее применения.

В отношении служащих применение мер ответственности за несоблюдение антикоррупционных условий служебной деятельности в целом укладывается в рамки института дисциплинарной ответственности, хотя и имеет существенные особенности (возможность инициирования процедуры субъектами, не являющимися участниками служебных отношений, обязательное проведение проверки и т. п.). Но в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, отсутствуют не только дисциплинарная ответственность и категория дисциплинарного проступка как основания такой ответственности, но и само понятие дисциплины как первичного основания отнесения определенных действий к категории неправомерного поведения. Это объясняется тем, что основная часть муниципальных должностей имеет высший и выборный характер, а потому лица, их замещающие, не находятся в отношениях подчиненности к кому-либо. Отсутствие субординационных отношений не позволяет даже по аналогии применить механизм дисциплинарной ответственности, отработанный в рамках службы.

В практике Конституционного Суда РФ подобное досрочное прекращение полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, получило квалификацию как мера «публично-правовой ответственности»². Но этот термин используется судом как обобщающая категория применительно к уголовной, административной и иным видам ответственности в противопоставлении к мерам частноправовой ответственности, основанным на иных принципах применения. В отношении депутатов законодательных органов государственной власти Конституционный Суд РФ также характеризовал досрочное прекращение полномочий в результате соверше-

² См., например: По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 741 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 окт. 2011 г. № 1264-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2012. № 2; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ковалева Андрея Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части 6 статьи 36 и пунктом 5 части 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апр. 2008 г. № 285-О-О // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

ния коррупционного правонарушения как меру конституционно-правовой ответственности¹. Однако отнесение ответственности за совершение коррупционных статусных проступков к конституционно-правовой, увы, не означает наличие процедуры их применения. В действующем законодательстве все элементы этого механизма имеют разрозненное и фрагментарное регулирование².

3. Наконец, дополнительную сложность рассматриваемому вопросу придает собирательный характер категории муниципальной должности: к ним по остаточному принципу относят все должности с набором публично-властных функций муниципального уровня, которые нельзя или нецелесообразно относить к должностям муниципальной службы. Это наглядно демонстрирует и легальная дефиниция, закрепленная в абзаце двадцатом ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: лицо, замещающее муниципальную должность, – член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, должности председателя, заместителя председателя, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования.

Основы статуса лиц, замещающих выборные муниципальные должности, определены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», членов избирательных комиссий муниципального образования – Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в ре-

ферендуме граждан Российской Федерации»³, лиц, замещающих муниципальные должности в контрольно-счетном органе муниципального образования, – Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁴. И это разрозненное регулирование не всегда сочетается с едиными ограничениями, запретами и обязанностями, установленными ст. 12¹ Федерального закона «О противодействии коррупции».

Таким образом, правовое регулирование коррупционных статусных проступков и мер публично-правовой ответственности за их совершение применительно к лицам, замещающим муниципальные должности, в настоящий момент носит совершенно неудовлетворительный характер. Федеральный законодатель ввел принципиально новый вид правонарушений, но меры ответственности, корреспондирующие ему, а также процессуальную форму применения ответственности не определил. При этом начиная с 2015 г., когда антикоррупционные ограничения были распространены на лиц, замещающих муниципальные должности на непостоянной основе, количество применения увольнения в связи с утратой доверия на муниципальном уровне растет в геометрической прогрессии. Потому на многие вопросы, возникающие в процессе применения такой ответственности, ответ дает судебная практика, а не законодатель. К числу таких вопросов относится и степень участия прокурора в процедуре применения к лицам, замещающим муниципальные должности, публично-правовой ответственности за совершение ими коррупционных правонарушений.

Результаты исследования

В литературе справедливо отмечается, что прокуратура – это именно тот беспристрастный и объективный субъект, который способен осуществлять контроль и надзор в сфере надлежащего соблюдения законодательства о противодействии коррупции и выполнения публичными должностными лицами ограничений и запретов, обусловленных их особым публичным статусом [1, с. 62]. Однако ни один закон, регулирующий вопросы статуса и ответственности лиц, замещающих муниципальные должности,

¹ См., например: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлосберга Льва Марковича на нарушение его конституционных прав подпунктом «б» пункта 1 статьи 4 Закона Псковской области «О статусе депутата Псковского областного Собрания депутатов»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 янв. 2017 г. № 104-О // КонсультантПлюс : справочная правовая система; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карапетяна Армена Эминовича на нарушение его конституционных прав пунктом 31 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также подпунктом 1 пункта 2 и подпунктом 1 части второй пункта 3 статьи 12-2 Закона Свердловской области «О противодействии коррупции в Свердловской области»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 окт. 2019 г. № 2952-О // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² Автор ранее подробно излагал свою позицию о правовом регулировании порядка увольнения лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с утратой доверия [10].

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁴ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 7 фев. 2011 г. № 6-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

прямо не предусматривает участие прокурора в процедуре, связанной с выявлением коррупционного статусного проступка и применением наказания за его совершение.

Впрочем, такое «молчание» объясняется практически полным законодательным пробелом в части механизма досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности. Собственно, как таковая процедура досрочного прекращения полномочий в связи с утратой доверия на федеральном уровне предусмотрена только в отношении главы муниципального образования – в рамках увольнения в отставку¹. В отношении депутатов и членов контрольно-счетного органа предусмотрено, что решение принимается представительным органом муниципального образования². В отношении лиц, замещающих иные муниципальные должности, не определен даже субъект, уполномоченный принять решение о применении мер публично-правовой ответственности за совершение коррупционного правонарушения³. Поэтому регламентация этой процедуры осуществляется муниципальными нормативными правовыми актами.

По сложившейся практике доминирующая роль в процедуре применения такой ответственности принадлежит представительному органу муниципального образования. Чаще всего именно этот орган наделен полномочием по досрочному прекращению полномочий лиц, замещающих все муниципальные должности⁴, а также осуществляет предварительное рассмотрение вопроса о совершении соответствующим лицом коррупционного статусного проступка. И это вполне оправдано, поскольку представительный орган в архитектуре органов местного самоуправления занимает особое место как основной носитель функции по формированию муниципальных органов и назначению должностных лиц [12, с. 62].

¹ См.: ст. 741 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² См.: ч. 11 ст. 40 Федерального закона от 7 февр. 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; п. 8 ч. 5 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (КонсультантПлюс : справочная правовая система).

³ См.: ст. 40 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 61 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (КонсультантПлюс : справочная правовая система)

⁴ Учитывая, что в подавляющем большинстве муниципальных образований лицами, замещающими муниципальные должности, являются только депутаты и глава муниципального образования, вопрос о принадлежности полномочия по досрочному прекращению их полномочий решается однозначно.

Однако компетенция прокурора не может определяться нормами местного уровня. Это федеральный государственный орган, и его компетенция регулируется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»⁵ и иными федеральными законами. Даже закрепляя возможность участия прокурора в правотворческой работе муниципалитета, органы местного самоуправления не осуществляют самостоятельное регулирование, а лишь определяют порядок реализации компетенции, предусмотренной ст. 7, 9, 9¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Потому правовую основу участия прокурора в процедуре применения мер публично-правовой ответственности к лицам, замещающим муниципальные должности, за совершение ими статусных коррупционных проступков следует искать в федеральных нормативных правовых актах.

Кажущаяся неурегулированность компетенции прокуратуры в рассматриваемой сфере объясняется тем, что это направление деятельности не является самостоятельным. Прокуратура сочетает деятельность по противодействию коррупции со своей надзорной деятельностью. Потому полномочия прокурора в части привлечения к ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, реализуются в рамках осуществления надзора за исполнением законов либо надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина⁶. Помимо положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» такие полномочия регулируются приказом Генерального прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»⁷, приказом Генерального прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»⁸ и другими актами [5, с. 106].

Рассмотрим подробно эти полномочия в продолжении настоящей статьи. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абашев С. Н., Баньковский А. Е. Актуальные вопросы противодействия коррупции средствами прокурорского надзора в России // Государственная власть и местное самоуправ-

⁵ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁶ В этой связи в науке высказываются предложения о выделении прокурорского надзора за исполнением антикоррупционного законодательства в отдельный вид, а также о создании специализированной прокуратуры по опыту Австрии [8, с. 86]. Однако столь узкая специализация вряд ли целесообразна.

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

⁸ Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции : приказ Генпрокуратуры России от 29 авг. 2014 г. № 454 // Законность. 2014. № 12.

ление. 2018. № 12. С. 60–64. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2018-12-60-64>

2. Абраров И. И., Кузнецов И. А. Статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации // Бюллетень науки и практики. 2017. № 6 (19). С. 270–275. <https://doi.org/10.5281/zenodo.808835>

3. Конфликтно-криминологическая парадигма бытия коррумпции (статья 2) / А. В. Алейников, А. И. Стребков, Г. Г. Газимагомедов, А. Н. Сунами, А. Д. Карпенко // Всероссийский криминологический журнал. 2018. Т. 12, № 5. С. 622–633. [https://doi.org/10.17150/2500-4255.2018.12\(5\).622-633](https://doi.org/10.17150/2500-4255.2018.12(5).622-633)

4. Бессчасный С. А., Скорик В. Н. Проблемы правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции в отношении лиц, замещающих муниципальные должности // Законность. 2017. № 10. С. 3–7.

5. Жуйкова Д. А. Проблемы инициирования прокурором процедуры увольнения в связи с утратой доверия // Альманах молодого исследователя. 2019. № 6. С. 105–108.

6. Илий С. К. Анализ основных тенденций коррупционной преступности в России // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10, № 3. С. 531–543. [https://doi.org/10.17150/2500-4255.2016.10\(3\).531-543](https://doi.org/10.17150/2500-4255.2016.10(3).531-543)

7. Козлов Д. С. Практика надзора за исполнением депутатами представительных органов муниципальных образований обязанности представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Законность. 2017. № 1-2 (16). С. 36–37.

8. Коновалов В. А. Роль прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в системе публичной службы в Российской Федерации // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2015. № 23. С. 82–87.

9. 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)

10. Праскова С. В. К вопросу о необходимости единого порядка увольнения лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с утратой доверия // Академический юридический журнал. 2020. № 4(82). С. 24–34.

11. Синельщикова Е. Ю., Ильяков А. Д. Меры прокурорского реагирования на нарушения законов о противодействии коррупции // Законность. 2019. № 8. С. 7–11.

12. 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., Bankovskiy A.E. 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. Abrarov I.I., Kuznetsov I.A. Status deputata Gosudarstvennoj Dumy i chlena Soveta Federacii [The Status of the Deputy of the State Duma and a Member of the Federation Council]. *Byulleten' nauki i praktiki* [Bulletin of Science and Practice], 2017, no. 6, pp. 270-275. (in Russian) <https://doi.org/10.5281/zenodo.808835>

3. Aleinikov A.V., Strebkov A.I., Gazimagomedov G.G., Sunami A.N., Karpenko A.D. Konfliktno-kriminologicheskaya paradigma bytiya korrupcii (sta'ya 2) [Conflict-Criminological Paradigm of Corruption (Article 2)]. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal* [Russian Journal of Criminology], 2018, vol. 12, no. 5, pp. 622-633. (in Russian) [https://doi.org/10.17150/2500-4255.2018.12\(5\).622-633](https://doi.org/10.17150/2500-4255.2018.12(5).622-633)

4. Besschastny S.A., Skorik V.N. Problemy pravoprimeritel'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)

5. Zhuikova D.A. Problemy iniciirovaniya prokurorom procedury uvol'neniya v svyazi s utratoy doveriya [Problems of the Procurement of Defense Procedure in the Event of the Loss of Trust]. *Al'manakh mladogo issledovatelya* [Almanac of a Young Researcher], 2019, no. 6, pp. 105-108. (in Russian)

6. Iliy S.K. Analiz osnovnykh tendencij korrupcionnoj prestupnosti v Rossii [The Analysis of Key Trends in Corruption Crimes in Russia]. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal* [Russian Journal of Criminology], 2016, vol. 10, no. 3, pp. 531-543. (In Russian) [https://doi.org/10.17150/2500-4255.2016.10\(3\).531-543](https://doi.org/10.17150/2500-4255.2016.10(3).531-543)

7. Kozlov D.S. Praktika nadzora za ispolnieniem deputatami predstavitel'nykh organov municipal'nykh obrazovaniy obyazannosti predstavlyat' svedeniya o dohodah, raskhodah, ob imushchestve i obyazatel'stvah imushchestvennogo haraktera [The practice of supervision over the performance by deputies of representative bodies of municipalities of the obligation to provide information on income, expenses, property and property obligations]. *Zakonnost' i pravoporyadok* [Legality and Legal order], 2017, no. 1-2, pp. 36-37. (in Russian)

8. Konovalov V.A. Rol' prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonodatel'stva o protivodejstvii korrupcii v sisteme pUBLICHOY sluzhby v Rossijskoj Federacii [The Role of Prosecutorial Supervision Over of Legislation on Combating Corruption in the Public Service in the Russian Federation]. *Trudy Orenburgskogo Instituta (Filiala) Moskovskoi Gosudarstvennoi Yuridicheskoi Akademii* [Proceedings of Orenburg Institute (Branch) of Moscow Juridical Academy], 2015, no. 23, pp. 82-87. (in Russian)

9. Malko A.V., Markunin R.S. Sovremennye puti bor'by s proyavleniyami korrupcii v sisteme organov pUBLICHOY 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)

10. Praskova S.V. K voprosu o neobходимosti edinogo poryadka uvol'neniya lic, zameshchayushchih municipal'nye dolzhnosti, v svyazi s utratoy doveriya [On the Issue of the Need for a Unified Procedure for Dismissal of Persons Holding Municipal Posts in Connection with the Loss of Trust]. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal* [Academic Law Journal], 2020, no. 4, pp. 24-34. (in Russian)

11. Sinelshchikova E.Yu., Ilyakov A.D. Mery prokurorskogo reagirovaniya na narusheniya zakonov o protivodejstvii korrupcii [Measures of Prosecutorial's Response to Violations of Laws on Combating Corruption]. *Zakonnost'* [Legality], 2019, no. 8, pp. 7-11. (in Russian)

12. 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 12.12.2021; одобрена после рецензирования 25.01.2021; принята к публикации 16.02.2022

Received on 12.12.2021; approved on 25.01.2021; accepted for publication on 16.02.2022

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 Vasil'evna – 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.