

Юридические исследования*Правильная ссылка на статью:*

Сухарева К.С. Актуальные вопросы досрочного прекращения полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований за несоблюдение антикоррупционного законодательства // Юридические исследования. 2024. № 3. DOI: 10.25136/2409-7136.2024.3.70140 EDN: CHEYOY URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=70140

Актуальные вопросы досрочного прекращения полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований за несоблюдение антикоррупционного законодательства

Сухарева Ксения Сергеевна

консультант Управления Губернатора Красноярского края по профилактике коррупционных и иных правонарушений; старший преподаватель кафедры деликтологии и криминологии юридического института Сибирского федерального университета

660075, Россия, Красноярский край, г. Красноярск, ул. Маерчака, 6, ауд. 1-20

✉ kseniyasukhareva2012@mail.ru



Статья из рубрики "Юридический практикум"

DOI:

10.25136/2409-7136.2024.3.70140

EDN:

CHEYOOY

Дата направления статьи в редакцию:

16-03-2024

Аннотация: Досрочное прекращение полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований как мера антикоррупционной безопасности обладает высоким предупредительным потенциалом. Однако правоприменительная практика свидетельствует о том, что депутаты представительных органов муниципальных образований злоупотребляют своими правами, что выражается, в частности, в уклонении от применения меры досрочного прекращения полномочий в отношении депутатов, нарушивших антикоррупционное законодательство. Сложившаяся ситуация во многом детерминирована закреплением в законодательстве исключительной компетенции представительного органа муниципального образования по принятию решения о досрочном прекращении полномочий депутата. Нередки случаи, когда при наличии оснований для досрочного прекращения полномочий депутата ввиду явного нарушения положений антикоррупционного законодательства представительный орган

применяет менее тяжкую меру ответственности или вовсе не применяет никаких мер.

При проведении исследования автором применялся общенациональный метод диалектического познания, а также частно-научные методы: системно-структурный, формально-логический (дедукции, индукции) и др. По результатам проведенного исследования автор пришел к выводу, что одним из способов решения сложившейся ситуации является законодательное закрепление досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования в судебном порядке. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ в одном из своих определений указала на возможность досрочного прекращения полномочий депутата в судебном порядке. В тоже время открытым остается вопрос о необходимости последующего принятия решения о досрочном прекращении полномочий депутата представительным органом, в силу закрепленной за ним законом исключительной компетенции, в случае если полномочия депутата были досрочно прекращены судом. Законодательное закрепление рассматриваемой меры в судебном порядке позволит разрешить существующие вопросы о «судебном активизме» и повысить эффективность её применения.

Ключевые слова:

представительный орган, муниципальное образование, досрочное прекращение полномочий, антикоррупционная безопасность, антикоррупционные стандарты, злоупотребление правом, депутат, решение представительного органа, судебный порядок, муниципальная должность

Высокий уровень антикоррупционной безопасности деятельности органов местного самоуправления имеет принципиальное значение для повышения эффективности их работы и соблюдения интересов населения соответствующего муниципального образования. Распространение действия антикоррупционного законодательства на депутатов различных уровней как на лиц, замещающих муниципальные должности, является результатом его эволюции [1, с. 3]. Следуя логике правовой позиции Конституционного Суда РФ, распространение на депутатов представительных органов муниципальных образований требований антикоррупционного законодательства является элементом эффективного правового механизма, способного охранять правовую демократию от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества. Обеспечение эффективности и достижения указанных целей обуславливается законодательно закрепленной возможностью досрочного прекращения полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством [Определение Конституционного Суда РФ от 26 января 2017 г. № 135-О // СПС «Консультант Плюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=490236#uJ8Ny1UBobqbJgW5> (дата обращения: 17.11.2023)].

Действующее законодательство предусматривает достаточно широкий перечень оснований для досрочного прекращения полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, которые закреплены в различных положениях статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Так, в соответствии с положениями части 10 статьи 40 Федерального

закона № 131-ФЗ полномочия депутата могут быть досрочно прекращены в следующих случаях: смерти; отставки по собственному желанию; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении депутата в законную силу обвинительного приговора суда, а также в иных случаях, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ и другими законами.

Возможность досрочного прекращения полномочий депутата в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством, предусмотрена частью 7.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

В данном контексте важно подчеркнуть, что «целью досрочного прекращения полномочий депутата является защита общественных отношений, складывающихся в процессе деятельности представительного органа муниципального образования, от вредоносных коррупционных посягательств» [2]. В случае противоправного поведения депутата, в том числе в виде неисполнения или ненадлежащего исполнения требований антикоррупционного законодательства, досрочное прекращение полномочий выступает в качестве реакции на такое поведение, что подтверждает закономерность отнесения указанной меры к антикоррупционным мерам безопасности [3].

Активно меняющееся законодательство, регулирующее деятельность лиц, замещающих муниципальные должности (к которым относятся и депутаты), а также правовая неопределенность содержания антикоррупционных стандартов и порядка их соблюдения лицами, замещающими муниципальные должности, обусловили сложности в механизме реализации отдельных антикоррупционных процедур, предусмотренных законодательством. В результате сформировалась разрозненная правоприменительная практика по вопросам соблюдения указанными лицами антикоррупционных стандартов и применения меры досрочного прекращения полномочий в отношении депутатов в случае, если они не соблюдают ограничения, запреты и не исполняют обязанности, установленные в целях противодействия коррупции.

Формирование эффективной антикоррупционной политики, в том числе путем закрепления в отношении депутатов представительных органов муниципальных образований антикоррупционных стандартов, было обусловлено сложившейся в стране к концу XX века экономической, социальной и политической обстановкой. В своем первом Послании Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. Президент России подчеркивал, что «диктату теневой экономики и "серых" схем, разгулу коррупции и массовому оттоку капитала за рубеж во многом способствовало само государство. Способствовало нечеткостью правил и неоправданными ограничениями» [Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 8 июля 2000 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21480> (дата обращения: 15.11.2023)]. Именно поэтому, по мнению Т. Б. Басовой, противодействие коррупции на десятилетие стало одним из направлений трансформации административно-управленческой системы России...» [4, с. 6-7]. Подтверждением начала антикоррупционной трансформации стало принятие Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) и дальнейшее поступательное закрепление в отношении различных представителей органов публичной власти антикоррупционных стандартов поведения.

Распространение на депутатов представительных органов муниципальных образований антикоррупционных стандартов стало важной вехой в формировании государственной

антикоррупционной политики. Их соблюдение сдерживает депутатов от совершения коррупционных правонарушений, в свою очередь, несоблюдение позволяет на законных основаниях ограничить потенциально опасную деятельность путем досрочного прекращения депутатских полномочий.

В научной литературе [3, 5-7] отмечается, что антикоррупционные стандарты как научная категория находятся на стадии научно-практического осмысливания. Законодателем, в свою очередь, пунктом 5 статьи 7 Федерального закона № 273-ФЗ закреплено понятие «введение антикоррупционных стандартов», под которым понимается установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

Антикоррупционные стандарты, распространяющиеся на депутатов представительных органов муниципальных образований, можно разделить на общие и специальные (дополнительные) [8]. Отнесение стандарта к тому или иному виду обусловлено основой замещения лицом муниципальной должности депутата представительного органа муниципального образования. В соответствии с положениями части 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутаты могут осуществлять свои полномочия как на постоянной, так и на непостоянной основах.

Общие антикоррупционные стандарты распространяются на депутатов, замещающих свои должности и на постоянной, и на непостоянной основах. В соответствии с положениями статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ к ним относятся:

- запрет замещать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, иные муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, если иное не установлено федеральными законами;
- обязанность в установленном порядке и в случаях, предусмотренных законом представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей;
- обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Специальные антикоррупционные стандарты распространяются на депутатов, замещающих свои должности на постоянной основе. Они частично закреплены частью 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, а более полный перечень предусмотрен положениями статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ. Так, лица, замещающие муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе:

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;
- получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не

предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц и др.

Также к специальным стандартам следует отнести запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами, предусмотренный пунктом 1.1 части 1 статьи 2 Федерального закона от 07.05.2013 № 79-ФЗ. Запрет действует в отношении депутатов представительных органов муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, депутатов, замещающих должности в представительных органах этих муниципалитетов, а также их супругов и несовершеннолетних детей.

Насущным для правоприменительной практики является предотвращение случаев злоупотребления правом муниципальными депутатами при принятии ими решений о досрочном прекращении полномочий. Как следует из положений части 7.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, полномочия депутатов представительных органов муниципальных образований прекращаются досрочно в случае несоблюдения ими требований антикоррупционного законодательства. Несмотря на закрепленные законодателем императивные положения, правоприменительная практика представительных органов не отличается их строгим соблюдением.

Основаниями для заседания представительного органа муниципального образования по вопросу о досрочном прекращении полномочий депутата являются, как правило, поступившие в указанный орган следующие документы:

- представление прокурора по результатам проведения проверочных мероприятий в порядке надзора. Установив факты несоблюдения антикоррупционных стандартов, прокурор вносит представление об устранении нарушений в представительный орган муниципального образования с различными требованиями, в том числе – досрочного прекращения полномочий депутата, допустившего нарушение;
- доклад уполномоченного органа субъекта РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – уполномоченный орган субъекта РФ) по результатам проведенной проверки достоверности и полноты сведений депутата о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – проверка сведений о доходах, проверка) и заявление высшего должностного лица субъекта РФ о применении к депутату меры ответственности за несоблюдение требований антикоррупционного законодательства, установленных в результате проверки;
- доклад уполномоченного органа субъекта РФ по результатам осуществления контроля за расходами и предложения лица, принявшего решение об осуществлении контроля за расходами, о применении к депутату мер юридической ответственности по результатам проведенного контроля;
- информация уполномоченного органа субъекта РФ о несоблюдении лицом требований антикоррупционного законодательства, ставшая известной при проведении анализа имеющихся и (или) поступающих сведений.

Рассматривая на заседании представительного органа муниципального образования вопрос о досрочном прекращении полномочий депутата в связи с неисполнением требований антикоррупционного законодательства, депутаты оценивают обстоятельства

совершенного деяния, опираясь на положения законодательства, собственный опыт и интуитивное мышление. Дополнительно на заседаниях представительных органов при обсуждении указанного вопроса могут быть заслушаны пояснения депутата, допустившего нарушение, а также иных лиц, например, мнение председателя представительного органа, прокурора.

В целях формирования единообразного подхода к рассмотрению нарушений требований антикоррупционного законодательства и привлечению к ответственности Министерство труда и социальной защиты РФ (далее – Минтруд РФ) по мере изменения правоприменительной практики готовит соответствующие обзоры практики привлечения к ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции [[<Письмо> Минтруда России от 15 апреля 2022 г. № 28-6/10/П-2479 <Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных \(муниципальных\) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции>](#) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_415140 (дата обращения: 25.11.2023)]. Несмотря на то, что в названии указанных обзоров акцент сделан на государственных (муниципальных) служащих в целях формирования единообразной практики применения антикоррупционного законодательства, в тексте документов указывается на возможность учета позиций, изложенных в обзорах, и при применении мер ответственности за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции в отношении различных категорий лиц, в том числе и лиц, замещающих муниципальные должности [[<Письмо> Минтруда России от 15 апреля 2022 г. № 28-6/10/П-2479 <Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных \(муниципальных\) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции>](#) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_415140 (дата обращения: 25.11.2023)].

Важно отметить и то обстоятельство, что при принятии решения о применении или неприменении меры ответственности Минтруд РФ обращает внимание уполномоченных должностных лиц на необходимость рассмотрения всех обстоятельств совершенного деяния, поскольку целью применения мер ответственности является предупреждение коррупционной преступности в целом. Однако, несмотря на имеющуюся методическую поддержку, представительные органы муниципального образования зачастую игнорируют рекомендации Минтруда РФ при принятии решения о привлечении к ответственности за несоблюдение депутатом антикоррупционного законодательства и определении ее меры.

Как следствие, в правоприменительной практике нередки случаи, когда представительный орган досрочно прекращает полномочия депутата, допустившего несущественные нарушения, как правило, по своей невнимательности (например, неуказание нулевого банковского счета и др.). И наоборот. В ситуации, когда депутатом были совершены значительные проступки, депутаты принимают решение о неприменении меры ответственности, либо создают ситуации, при которых подобное решение не будет принято, либо привлекают к наименее тяжкой мере ответственности, которая не соответствует содеянному. Причины подобного поведения кроются в следовании партийной конъюнктуре, обеспечении реализации личных интересов, интересов аффилированных лиц, в расчете на солидарное голосование по иным вопросам и т. д.

На сегодняшний день существует несколько вариантов принятия решения о досрочном

прекращении полномочий депутата. В первом случае такое решение принимается самим представительным органом муниципального образования. Во втором – судом, если такое решение не принято на заседании представительного органа. В третьем – представительный орган исполняет решение суда, обязывающее досрочно прекратить полномочия депутата путем принятия соответствующего решения.

Наибольшее количество судебных решений по вопросу о применении в отношении депутатов представительных органов муниципальных образований досрочного прекращения полномочий выносится в связи с неисполнением или недобросовестным исполнением депутатами обязанности по представлению сведений о доходах, а также в связи с неисполнением обязанности по сообщению о наличии личной заинтересованности и непринятии мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Показателен следующий пример [Решение № 2А-216/2020 2А-216/2020~М-249/2020 М-249/2020 от 11 ноября 2020 г. по делу № 2А-216/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/l5wPnCwEt8NP> (дата обращения: 25.11.2023)] удовлетворения судом требования прокурора о признании незаконным решения Совета депутатов о досрочном прекращении полномочий депутата (по собственному желанию) и обязанности Совета депутатов досрочно прекратить полномочия депутата в связи с утратой доверия за неисполнение обязанности по сообщению о возникшем у нее конфликте интересов и по принятию мер по его предотвращению или урегулированию. На основании заявления депутата между администрацией муниципального образования в лице главы и депутатом, являющимся главой крестьянского (фермерского) хозяйства, заключен договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения на определенный срок. К тому же данный депутат является супругой главы муниципального образования. При заключении договора глава муниципального образования не сообщил о наличии личной заинтересованности и не принял мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. По требованию прокурора на заседании Совета депутатов был рассмотрен вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку, однако принято решение о неприменении каких-либо мер ответственности в отношении главы. За решение голосовала и являющаяся супругой главы муниципального образования депутат, которая не сообщила о наличии личной заинтересованности и не приняла мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов при голосовании о неприменении мер ответственности в отношении своего супруга. По результатам рассмотрения представления Совет депутатов решил не привлекать депутата к ответственности, полагая, что анализируемое деяние является проступком впервые совершенным, без отягчающих обстоятельств. Позднее полномочия депутата все же были досрочно прекращены решением Совета депутатов в связи с отставкой по собственному желанию. Не согласившись с таким решением, прокурор обратился в суд [Решение № 2А-216/2020 2А-216/2020~М-249/2020 М-249/2020 от 11 ноября 2020 г. по делу № 2А-216/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/l5wPnCwEt8NP> (дата обращения: 25.11.2023)].

Аналогичным образом складывается ситуация в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Так, депутат представительного органа муниципального образования в установленный нормативными правовыми актами срок не исполнил обязанность по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Указанное деяние,

как следует из положений части 7.1. статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ и статьи 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ, является основанием для досрочного прекращения полномочий или досрочного прекращения полномочий в связи с утратой доверия. Представление прокурора о досрочном прекращении полномочий депутата было рассмотрено на очередном заседании представительного органа, но при голосовании по вопросу о досрочном прекращении полномочий депутата необходимое количество голосов не набралось, в связи с чем принято решение об оставлении представления без удовлетворения [Решение № 2А-299/2021 2А-299/2021~М-63/2021 М-63/2021 от 11 марта 2021 г. по делу № 2А-299/2021 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: [/sudact.ru/regular/doc/j2jctH9jq4x8](http://sudact.ru/regular/doc/j2jctH9jq4x8) (дата обращения: 25.11.2023)].

Также распространенным в подобных ситуациях является вынесение представительным органом муниципального образования предупреждения с указанием на недопустимость подобных нарушений впредь [Дело № 2а-1011/2021 24RS0004-01-2021-000453-45 // Берёзовский районный суд Красноярского края: офиц. сайт. URL: https://berez--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=392743433&case_uid=dda7180d-1bb2-4007-9b01-e3090f5932cb&delo_id=41 (дата обращения: 26.11.2023)] вместо применения меры досрочного прекращения полномочий депутата. В названных случаях представители прокуратуры обращаются в суд с требованием признать незаконным бездействие представительного органа муниципального образования, выразившееся в непринятии решения о досрочном прекращении полномочий депутата, и возложить на административного ответчика обязанность устраниТЬ допущенные нарушения и принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата на ближайшем заседании со дня вступления решения суда в законную силу.

В судебной практике прослеживается тенденция формирования правовой позиции, исходя из которой суды полагают, что «для принятия решения о досрочном прекращении полномочий депутата достаточно лишь факта представления им неполных или недостоверных сведений, при этом направленность целей такого непредставления, отсутствие корыстной заинтересованности в этом, иные факторы, правового значения не имеют» [Решение № 2А-299/2021 2А-299/2021~М-63/2021 М-63/2021 от 11 марта 2021 г. по делу № 2А-299/2021 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: [/sudact.ru/regular/doc/j2jctH9jq4x8](http://sudact.ru/regular/doc/j2jctH9jq4x8) (дата обращения: 25.11.2023)].

В подтверждение данного тезиса приведем следующий пример. По результатам проведенной уполномоченным органом субъекта РФ проверки достоверности и полноты сведений о доходах депутата сельского Совета депутатов представленные им сведения о доходах были признаны недостоверными и неполными. В соответствии с положениями статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ в Совет депутатов было направлено заявление уполномоченного лица (на период отсутствия высшего должностного лица субъекта РФ) о применении к депутату меры ответственности в связи с несоблюдением обязанности, установленной Федеральным законом № 273-ФЗ. Постоянной депутатской комиссией Совета депутатов по финансам, бюджету и налоговой политике принято решение о применении в отношении депутата меры ответственности в виде предупреждения. Прокурор района обратился в суд с административным исковым заявлением с требованием признать незаконным бездействие сельского Совета депутатов в части непринятия мер, направленных на прекращение полномочий депутата, а также досрочно прекратить полномочия депутата, не исполнившего установленную законом обязанность. Суд требования прокурора удовлетворил [Дело № 33а-13268/2023 УИД 24RS0013-01-2022-002833-10 // Красноярский краевой суд : офиц. сайт. URL:

[https://kraevoy--krk.sudrf.ru/modules.php?
name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=66361475&delo_id=42&new=0&text_nu](https://kraevoy--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=66361475&delo_id=42&new=0&text_nu) (дата обращения: 27.11.2023)].

До 2019 года требования прокурора в административных исковых заявлениях, направляемых в суд, отличались вариативностью. В некоторых заявлениях прокурор просил суд досрочно прекратить полномочия депутата, в других же просил обязать представительный орган муниципального образования (как орган, имеющий исключительную компетенцию по данному вопросу, закрепленную законом) досрочно прекратить полномочия депутата. В обоих случаях требования прокуроров признавались обоснованными, вместе с тем последствия исполнения таких требований были разными.

В кассационном определении от 12.07.2019 № 53-КА19-6 Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ указала, что «у суда апелляционной инстанции отсутствовали правовые основания для прекращения полномочий депутата, поскольку решение о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования может быть принято только представительным органом муниципального образования» [Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2019 г. № 53-КА19-6 // СПС «Консультант Плюс». URL: [https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?
req=doc&base=ARB&n=591693#qvpAz1UT4WUi0LhN](https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=591693#qvpAz1UT4WUi0LhN) (дата обращения: 27.11.2023)].

Указанные положения из кассационного определения Верховного Суда РФ стали основанием для формирования судебной практики нижестоящими судами общей юрисдикции. В своих решениях суды обязывали представительные органы муниципальных образований принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата, допустившего нарушение требований антикоррупционного законодательства. Однако по различным причинам представительный орган не принимал соответствующего решения. Чаще всего при рассмотрении на заседании представительного органа вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата и вынесении его на голосование не набиралось необходимого количества голосов. Фактически депутат продолжал осуществлять свои полномочия, несмотря на то, что факт нарушения им требований антикоррупционного законодательства был установлен и подтвержден судом. Очевидно, что в сложившейся ситуации депутаты представительных органов злоупотребляли своим правом и умышленно принимали подобные решения.

Ситуация начала меняться после трансформации правовой позиции Верховного Суда РФ. Так, несмотря на отсутствие законодательного закрепления возможности прекращения полномочий депутата вследствие установления судом нарушения требований антикоррупционного законодательства, в кассационном определении от 09.11.2022 № 46-КАД22-14-К6 Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ указала, что «принятие решения о прекращении полномочий такого лица будет находиться в компетенции суда независимо от принятых представительным органом местного самоуправления решений об отказе в прекращении его полномочий» [Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 46-КАД22-14-К6 // СПС «Консультант Плюс». URL: [https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?
req=doc&base=ARB&n=737233#ta9Bz1U0gvsrXYF7](https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=737233#ta9Bz1U0gvsrXYF7) (дата обращения: 27.11.2023)]. Как следствие, в резолютивных частях судебных решений нижестоящих судов общей юрисдикции стали появляться формулировки «прекратить досрочно полномочия депутата ...» [Дело № 2а-653/2023 УИД 24RS0055-01-2023-000877-79 // Уярский районный суд

Красноярского края : офиц. сайт. URL: https://uyar--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=401168375&delo_id=41&new=0&text_n (дата обращения: 27.11.2023); Дело № 2а-1675/2023 24RS0004-01-2023-000826-25 // Берёзовский районный суд Красноярского края : офиц. сайт. URL: https://berez--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=365862608&delo_id=41&new=0&text_n (дата обращения: 27.11.2023)].

В специальной литературе отмечается, что «вопрос о “судебном активизме” и недопустимости подмены судебным актом существа решения органа публичной власти является дискуссионным не только для рассматриваемой сферы отношений, но и в целом всей системы судебного нормоконтроля» [9, с. 152]. С одной стороны, обязывание депутатов голосовать определенным образом противоречит природе представительного органа и идеям представительства в целом. С другой – досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа муниципального образования судом в результате установления факта совершения депутатом коррупционного правонарушения ограничивает возможность дальнейшего злоупотребления им своими правами и статусом и повышает эффективность применения досрочного прекращения полномочий в целях обеспечения антикоррупционной безопасности организации и деятельности представительного органа.

Важно отметить, что «самостоятельность и независимость органов местного самоуправления не означает невозможность применения к ним мер государственного принуждения за незаконные действия и решения» [10]. В ситуациях, явно указывающих на злоупотребление представительными органами муниципальных образований своим исключительным правом на принятие решений о досрочном прекращении полномочий депутата, полагаем, что прекращение полномочий депутата в судебном порядке представляется справедливым и правомерным в целях обеспечения интересов населения и эффективного решения вопросов местного значения.

В некоторых случаях депутаты могут умышленно не исполнять требования антикоррупционного законодательства или выполнять их ненадлежащим образом, понимая, что негативные последствия подобных действий не наступят, что подчеркивает пренебрежительное отношение таких депутатов к соблюдению антикоррупционных стандартов поведения. Зачастую это происходит в ситуации приближающегося срока окончания работы очередного созыва представительного органа. Реакцией на подобное поведение со стороны представителей прокуратуры, в случае установления последними коррупционного правонарушения, будет подача искового заявления в суд. Однако, учитывая временной период, необходимый на проведение мероприятий, предшествующих назначению судебного разбирательства по делу, как правило, рассмотрение дела в суде проходит уже в период работы нового созыва депутатов.

Например, по результатам проверки представителями прокуратуры сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах) районного Совета депутатов за отчетный период 2019 года было установлено, что один из депутатов отразил неполную информацию о своих доходах, а также не представил сведения о расходах. В судебном решении указывается, что депутат также допускал нарушения при представлении сведений о доходах за отчетный период 2016, 2017, 2018 годов. В указанных случаях по результатам рассмотрения представления прокурора Советом депутатов муниципального образования депутату предлагалось принять информацию к сведению, устраниТЬ выявленные нарушения, не допускать

подобные нарушения впредь или принималось решение о вынесении депутату предупреждения. По факту установленных нарушений при проверке сведений о доходах депутата за отчетный период 2019 года прокурор 11.09.2020 направил в Совет депутатов представление с требованием «принять дополнительные незамедлительные и действенные меры к устранению выявленных нарушений и недопущению подобных нарушений впредь, устраниТЬ причины и условия, им способствовавшие, решить вопрос об ответственности виновных лиц» [Решение Боготольского районного суда от 19 января 2021 г. Дело № 2а-40/2021 (2а-758/2020) УИД № 24RS0006-01-2020-000984-76 // Боготольский районный суд Красноярского края : офиц. сайт. URL: https://bogotol--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=143924622&delo_id=41&new=0&text_n (дата обращения: 27.11.2023)].

Выборы депутатов районного Совета депутатов следующего созыва состоялись 13.09.2020, и депутат, допустивший указанные нарушения, был избран вновь. Представление прокурора было рассмотрено на первой сессии районного Совета депутатов нового созыва 30.09.2020, по результатам которой к депутату была применена мера ответственности в виде предупреждения. Не согласившись с указанным решением районного Совета депутатов нового созыва, прокурор обратился с административным иском в суд. В решении суд отметил, что «правовой статус лица как депутата районного Совета депутатов 5-го созыва обусловлен его избранием на выборах 14.09.2015, со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового (6-го созыва) созыва 30.09.2020 его полномочия прекращены, в связи с чем к нему не могла быть применена за несоблюдение требований антикоррупционного законодательства мера ответственности в виде досрочного прекращения полномочий» [Решение Боготольского районного суда от 19 января 2021 г. Дело № 2а-40/2021 (2а-758/2020) УИД № 24RS0006-01-2020-000984-76 // Боготольский районный суд Красноярского края : офиц. сайт. URL: https://bogotol--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=143924622&delo_id=41&new=0&text_n (дата обращения: 27.11.2023)]. Соответственно, привлечение к ответственности депутата при избрании его в следующий созыв не представляется возможным, так как правонарушение им было допущено, когда он являлся депутатом предыдущего созыва.

На сегодняшний день несоблюдение антикоррупционных стандартов поведения депутатами представительных органов муниципальных образований представляет собой достаточно распространенное на практике явление. Учитывая вред, который причиняется общественным отношениям в результате совершения коррупционных правонарушений, введение ответственности таких должностных лиц в виде досрочного прекращения их полномочий выступает важным шагом на пути обеспечения антикоррупционной безопасности местного самоуправления. Вместе с тем несовершенство законодательных положений, регулирующих процедуру привлечения депутатов к ответственности за несоблюдение антикоррупционных стандартов поведения, существенно снижает предупредительный потенциал данной меры и зачастую создает условия для возможных злоупотреблений со стороны представительных органов муниципальных образований. Народный избранник, уличенный в нарушении антикоррупционных стандартов поведения, фактически может быть лишен полномочий под влиянием заинтересованности политических оппонентов, а не в результате объективной оценки всех юридически значимых обстоятельств допущенного правонарушения и его последствий. И наоборот, депутат, допустивший значительные проступки, может избежать ответственности до окончания срока полномочий. В сложившейся ситуации в целях обеспечения антикоррупционной безопасности

деятельности представительных органов муниципальных образований представляется целесообразным закрепление в законодательстве случаев, когда полномочия депутата подлежат досрочному прекращению в судебном порядке.

Библиография

1. Андреев И. С. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов в деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практики применения // Местное право. 2021. № 3. С. 3–30.
2. Сухарева К. С. Досрочное прекращение полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований как антикоррупционная мера безопасности // Енисейские политico-правовые чтения : сборник научных статей по материалам XV Всероссийской научно-практической конференции (29–30 сентября 2023 г.) [Электронный ресурс] / отв. ред. Г. Л. Москалев. Красноярск : Общественный комитет по защите прав человека, 2023. URL: [https://law.sfu-kras.ru/attachments/article/7008/Sbornik%20EPPCh-2023%20\(30.11.2023\).pdf](https://law.sfu-kras.ru/attachments/article/7008/Sbornik%20EPPCh-2023%20(30.11.2023).pdf) (дата обращения: 18.11.2023).
3. Антикоррупционные меры безопасности : монография / под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. М. : Проспект, 2020. 496 с.
4. Басова Т. Б. Противодействие коррупции в фокусе административной реформы России // Кriminologический журнал. 2012. № 4. С. 6–12.
5. Костенников М. В., Куракин А. В. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Мониторинг правоприменения. 2014. № 4 (13). С. 26–33.
6. Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / отв. ред. акад. РАН Т. Я. Хабриева. М. : ИД «Юриспруденция», 2012. 688 с.
7. Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти : науч.-практ. пособие / Т. А. Едкова, Н. В. Кичигин, А. Ф. Ноздрачев [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016. 184 с.
8. Дамм И. А. Антикоррупционные стандарты поведения лиц, осуществляющих управленические функции в образовательной организации // Право и политика. 2017. № 12. С. 14–26.
9. Роньжина О. В. Особенности привлечения депутатов представительных органов муниципального образования к конституционной ответственности за коррупционные правонарушения // Роль юридического сообщества в противодействии коррупции : сборник научных статей по итогам VI Сибирского антикоррупционного форума. Красноярск, 15–16 декабря 2022 г. / отв. ред. И. А. Дамм, Е. А. Акунченко. Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2023. С. 148–153.
10. Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления : науч.-практ. пособие // СПС «Консультант Плюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=8140#fGIYw5UeczSB0Thq> (дата обращения: 28.11.2023).

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье являются, как это следует из ее наименования, актуальные вопросы досрочного прекращения полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований за несоблюдение антикоррупционного законодательства. Заявленные границы исследования соблюдены автором.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается.

Актуальность избранной автором темы исследования не подлежит сомнению и обосновывается им следующим образом: "Высокий уровень антикоррупционной безопасности деятельности органов местного самоуправления имеет принципиальное значение для повышения эффективности их работы и соблюдения интересов населения соответствующего муниципального образования. Распространение действия антикоррупционного законодательства на депутатов различных уровней как на лиц, замещающих муниципальные должности, является результатом его эволюции [1, с. 3]. Следуя логике правовой позиции Конституционного Суда РФ, распространение на депутатов представительных органов муниципальных образований требований антикоррупционного законодательства является элементом эффективного правового механизма, способного охранять правовую демократию от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества. Обеспечение эффективности и достижения указанных целей обуславливается законодательно закрепленной возможностью досрочного прекращения полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством [Определение Конституционного Суда РФ от 26 января 2017 г. № 135-О // СПС «Консультант Плюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=490236#uJ8Ny1UBobqbJgW5> (дата обращения: 17.11.2023)];

"Активно меняющееся законодательство, регулирующее деятельность лиц, замещающих муниципальные должности (к которым относятся и депутаты), а также правовая неопределенность содержания антикоррупционных стандартов и порядка их соблюдения лицами, замещающими муниципальные должности, обусловили сложности в механизме реализации отдельных антикоррупционных процедур, предусмотренных законодательством. В результате сформировалась разрозненная правоприменительная практика по вопросам соблюдения указанными лицами антикоррупционных стандартов и применения меры досрочного прекращения полномочий в отношении депутатов в случае, если они не соблюдают ограничения, запреты и не исполняют обязанности, установленные в целях противодействия коррупции". Дополнительно ученому необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Научная новизна работы проявляется в ряде заключений автора: "Насущным для правоприменительной практики является предотвращение случаев злоупотребления правом муниципальными депутатами при принятии ими решений о досрочном прекращении полномочий. Как следует из положений части 7.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, полномочия депутатов представительных органов муниципальных образований прекращаются досрочно в случае несоблюдения ими требований антикоррупционного законодательства. Несмотря на закрепленные законодателем императивные положения, правоприменительная практика представительных органов не отличается их строгим соблюдением"; "Важно отметить и то обстоятельство, что при принятии решения о применении или неприменении меры ответственности Минтруд РФ обращает внимание уполномоченных должностных лиц на необходимость рассмотрения всех обстоятельств совершенного деяния, поскольку целью применения мер

ответственности является предупреждение коррупционной преступности в целом. Однако, несмотря на имеющуюся методическую поддержку, представительные органы муниципального образования зачастую игнорируют рекомендации Минтруда РФ при принятии решения о привлечении к ответственности за несоблюдение депутатом антикоррупционного законодательства и определении ее меры"; "Наибольшее количество судебных решений по вопросу о применении в отношении депутатов представительных органов муниципальных образований досрочного прекращения полномочий выносится в связи с неисполнением или недобросовестным исполнением депутатами обязанности по представлению сведений о доходах, а также в связи с неисполнением обязанности по сообщению о наличии личной заинтересованности и непринятии мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части работы автор рассматривает сущность понятия "антикоррупционные стандарты", перечисляет общие и специальные антикоррупционные стандарты, исследует процедуру досрочного прекращения полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований за несоблюдение антикоррупционных стандартов, выявляет соответствующие пробелы действующего законодательства, проблемы правоприменимой практики и предлагает пути их решения. В заключительной части статьи содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий.

Библиография исследования представлена 10 источниками (монографиями, научными статьями, научно-практическим пособием). С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Автору удалось раскрыть тему исследования с необходимой глубиной и полнотой.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (О. В. Роньжина), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно; положения работы аргументированы в должной степени и проиллюстрированы примерами.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("На сегодняшний день несоблюдение антикоррупционных стандартов поведения депутатами представительных органов муниципальных образований представляет собой достаточно распространенное на практике явление. Учитывая вред, который причиняется общественным отношениям в результате совершения коррупционных правонарушений, введение ответственности таких должностных лиц в виде досрочного прекращения их полномочий выступает важным шагом на пути обеспечения антикоррупционной безопасности местного самоуправления. Вместе с тем несовершенство законодательных положений, регулирующих процедуру привлечения депутатов к ответственности за несоблюдение антикоррупционных стандартов поведения, существенно снижает предупредительный потенциал данной меры и зачастую создает условия для возможных злоупотреблений со стороны представительных органов муниципальных образований. Народный избранник, уличенный в нарушении антикоррупционных стандартов поведения, фактически может быть лишен полномочий под влиянием заинтересованности политических оппонентов, а не в результате объективной оценки всех юридически значимых обстоятельств допущенного правонарушения и его последствий. И наоборот, депутат, допустивший значительные проступки, может избежать ответственности до окончания срока полномочий. В сложившейся ситуации в целях обеспечения антикоррупционной безопасности деятельности представительных органов муниципальных образований

представляется целесообразным закрепление в законодательстве случаев, когда полномочия депутата подлежат досрочному прекращению в судебном порядке"), обладают свойствами достоверности, обоснованности и, несомненно, заслуживают внимания научного сообщества.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере конституционного права, муниципального права при условии ее небольшой доработки: раскрытии методологии исследования и дополнительном обосновании актуальности его темы.