

Раздел I. Статьи и научные материалы

**Предотвращение и урегулирование конфликта интересов
в деятельности депутатов представительных органов муниципальных
образований: проблемы правового регулирования и практики применения**

Prevention and resolution of conflicts of interest in the activities of deputies of representative bodies
of municipalities: problems of legal regulation and application practice

И.С.Андреев,

*заместитель руководителя администрации –
директор правового департамента администрации
Губернатора Архангельской области и
Правительства Архангельской области*

Аннотация: Через призму народного представительства рассматривается применение требований предотвращения или урегулирования конфликта интересов к депутатам представительных органов муниципальных образований. Унифицированное применение универсальных определений понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» к депутатам, не учитывая особенности их правового статуса, породило надзорную и судебную практику, не согласующуюся с природой народного представительства. Разработка особенностей применения данного института применительно к депутатам, учитывающих природу народного представительства, позволит преодолеть такую практику.

Ключевые слова: представительный орган, депутат, народное представительство, противодействие коррупции, конфликт интересов, частные интересы, публичные интересы.

Keywords: representative body, deputy, people's representation, anti-corruption, conflict of interests, private interests, public interests.

Abstract: The study examines the application of the requirements for the prevention or settlement of conflicts of interest to deputies of representative bodies of municipalities through the prism of people's representation. The unified application of the universal definitions of the concepts of «conflict of interest» and «personal interest» to deputies, without taking into account the peculiarities of their legal status, has given rise to supervisory and judicial practice that does not agree with the nature of popular representation. Such application of the anti-corruption legislation cannot but worry more than 205 thousand deputies of representative bodies of municipalities elected at municipal elections. The development of the features of the application of this institution in relation to the deputies of representative bodies, taking into account the nature of popular representation, will allow to overcome this practice.

1. Унификация антикоррупционных ограничений для депутатов.

В результате эволюции законодательства о противодействии коррупции его действие распространено на депутатов всех уровней, включая и депутатов представительных органов муниципальных образований (далее – депутаты, представительные органы, МО) как лиц, замещающих муниципальные должности. На них распространены запреты, ограничения, требования и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции (далее – антикоррупционные ограничения), к числу которых относится требование по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (далее – КИ).

В основе такой эволюции лежит право федерального законодателя вводить для лиц, замещающих муниципальные должности, обязанности, аналогичные предусмотренным для государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности. Это направление развития законодательства отмечено Конституционным Судом РФ в Определении от 26.01.2017 № 135-О (далее – Определение № 135-О), а ранее сформировано по отношению к сенаторам РФ и депутатам Государственной Думы (Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П (далее – Постановление № 34-П)¹). Также в качестве одного из направлений деятельности по повышению

эффективности противодействия коррупции законодательно определена унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности РФ, субъектов РФ, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей (п. 6 ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) и п.п. «т» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460).

Как указывает Конституционный Суд РФ в Определении № 135-О введение указанных обязанностей направлено на создание условий, не допускающих злоупотреблений при осуществлении публичной власти, и предопределено особым публичным статусом лиц, замещающих выборные муниципальные должности, в том числе должности депутатов, которые, как правило, осуществляют деятельность на непостоянной основе.

Коррупция в целом и ее проявление при принятии решений в ситуации наличия КИ наносит серьезный удар по авторитету власти, поддержание которого необходимо в целях обеспечения доверия населения к государственным и общественным институтам. Нельзя не согласиться с мнением, что интересы общества, государства и лица, занимающего публичную должность, могут быть направлены на разные цели; ценностный дисбаланс может привести к социальным конфликтам и усугубить кризис доверия в обществе, препятствовать развитию экономической и правовой систем².

В основе КИ лежит противоречие между публичными (государства и общества) и частными (личные, узкогрупповые) интересами. Выражаемые депутатами публичные интересы отражают сущность народного представительства, свойства которого в науке описывается следующим образом: «народные представители осуществляют не свое право, а право народа» (О.Е.Кутафин)³, ключевым фактором остаются «задачи служения народу, общественным интересам» (С.А.Авакьян)⁴, «представительство представляет собой противополо-

жность личного участия», «депутат несет публично-правовую обязанность выражения общественного мнения, а не своих частных мыслей» (А.П.Червинская)⁵ и т.д.

С.А.Осетров данные ограничения называет антикоррупционными гарантиями, призванными минимизировать коррупционные риски и обеспечить открытость личных интересов народных представителей в процессе осуществления ими своей деятельности. Депутаты, являющиеся носителями публичного интереса, призванные обеспечить представительство в системе реализации публичной власти, могут стать проводниками частных интересов, которые не всегда носят позитивный характер с точки зрения выполняемых депутатами задач⁶.

В Постановлении № 34-П применительно к депутатам Государственной Думы Конституционный Суд РФ определяет цели такого конституционно-правового регулирования как необходимость предотвратить сращивание политической власти и бизнеса как питательную почву для коррупции и других злоупотреблений депутатскими полномочиями, подрывающих принципы юридического равенства и верховенства права.

Рассматриваемый вопрос актуален для представительных органов всех уровней. В частности, важнейшим направлением борьбы с коррупцией признается свободная от лоббизма отдельных групп законотворческая деятельность⁷. Н.М.Колосова отмечает, что проблемой российской действительности остается принятие решений в пользу определенных корпоративных интересов, под воздействием лоббирующих структур, что создает условия для распространения коррупции⁸.

Разрешая дела, Конституционный Суд РФ исходит из презумпции добросовестности и разумности действий конституционных органов, учитывая, что они основываются на общих интересах при осуществлении полномочий (например, Постановление от 5.07.2001 № 11-П). В Постановлении от 30.03.2012 № 9-П Конституционный Суд РФ применил данную презумпцию к органам местного самоуправления при решении отнесенных к их ведению вопросов. В особом мнении к Постановлению № 34-П судья Конституционного Суда

РФ Г.А.Гаджиев указывает, что у общества не должно быть ни малейших сомнений в том, что депутаты выполняют свои обязанности профессионально, объективно, как полномочные представители народа. Презумпция добросовестности представительного органа (как проявление презумпции добросовестности и разумности действий участников конституционных правоотношений) также не имела бы под собой оснований при наличии серьезных сомнений в добросовестности каждого отдельно взятого народного представителя.

В ситуации конфликта интересов возникают такие сомнения, что подрывает доверие к представительному органу. Показательным в этом отношении является следующий пример судебно-арбитражной практики. Отказывая в признании недействительным решения антимонопольного органа, арбитражный суд установил, что реализация мероприятий по благоустройству должна осуществляться посредством проведения торгов в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе, конкурентные процедуры проведены не были; общество получило субсидию на возмещение затрат, связанных с выполнением работ по благоустройству более 12 млн. рублей; работы производились при отсутствии проверки достоверности сметной стоимости. Антимонопольный орган указывал на согласованные действия органов власти и общества, которые преследовали умышленный обход конкурентных процедур. Один из фактов, приводимых антимонопольным органом, состоял в том числе, что Думой внесены изменения в бюджет, предусматривающие смену кодов бюджетной классификации (с закупки для муниципальных нужд на субсидии юридическим лицам). Семь депутатов Думы, участвовавших в принятии решения о смене кодов, являлись работниками указанного общества⁹.

Изложенные обстоятельства обуславливают актуальность законодательной регламентации и применения института КИ к деятельности депутатов.

Обязанность по соблюдению антикоррупционных ограничений лицами, замещающими муниципальные должности, предусмотрена в ч. 7.1 ст. 40 Федерального

закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), введенной с 3.12.2011 Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ (далее – Закон № 329-ФЗ).

Начиная с конца 2011 г., институт предотвращения или урегулирования КИ в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, получил развитие в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ).

Законом № 329-ФЗ в Закон № 273-ФЗ включена ст. 12.1, которой установлены ограничения для лиц, замещающих муниципальные должности. В пояснительной записке к данному проекту федерального закона № 539159-5¹⁰ отмечалось, что он преследует цель унификации положений федеральных законов о статусе лиц, замещающих муниципальные должности, в том числе и депутатов. Такие законоположения способствуют формированию единообразной правоприменительной практики в части соблюдения требований, установленных в целях противодействия коррупции. Изначально ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ не содержала требований о предотвращении или об урегулировании КИ в отношении лиц, замещающих муниципальные должности. Но одновременно в Закон № 273-ФЗ была введена ст. 13.1, предусматривающая освобождение от должности лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с утратой доверия в случае непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию КИ. Несмотря на отсутствие сформированной в федеральном законе конкретной обязанности с 3.12.2011 в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, стали применяться требования о предотвращении или об урегулировании КИ (данная ситуация констатировалась в пояснительной записке к проекту федерального закона № 467632-6¹¹).

Дальнейшее развитие правовых норм о данном институте связано с принятием Федерального закона от 5.10.2015 № 285-ФЗ (далее – Закон № 285-ФЗ), вступившим в силу 17.10.2015, которым введены ч.ч. 4.1 и 5 ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ.

Федеральным законом от 3.11.2015 № 303-ФЗ, вступившим в силу с 4.11.2015, внесены изменения в ч.ч. 4.1 и 5 ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ, которыми их действие распространено на всех депутатов независимо от того, осуществляют ли они полномочия на постоянной основе или нет.

Федеральным законом от 5.10.2015 № 285-ФЗ в ч.ч. 1 и 2 ст. 10 Закона № 273-ФЗ уточнены определения понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», которые унифицировано применяются к лицам, замещающим муниципальные должности, включая и депутатов, учитывая п. 4 ч. 3 ст. 10 Закона № 273-ФЗ. В силу указанной нормы к депутатам применяется и ст. 11 Закона № 273-ФЗ, регулирующая порядок предотвращения и урегулирования КИ.

На основе указанных норм Законов № 131-ФЗ и № 273-ФЗ институт КИ в деятельности депутатов действует в настоящее время.

Особая актуальность применения данного института на муниципальном уровне обусловлена тем, что в местном самоуправлении наиболее высоки риски пересечения родственных, имущественных, финансовых и иных интересов, учитывая его специфику и функции (непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения). Выявление особенностей применения института КИ ценно для функционирования представительной власти всех уровней. Однако именно применительно к муниципальному уровню сформировалась надзорная и судебная практика¹², требующая изучения и осмысления.

2. Практика – критерий истины?

Несмотря на длительный период действия рассматриваемых норм федеральных законов, практика их применения является очень противоречивой и крайне непростой. Доказательством тому является ряд ситуаций.

Например, прокуратура внесла в Городскую Думу Петропавловска-Камчатского городского округа представление о том, что у 12 (фактически у 24) депутатов (директора школ, руководители муниципальных предприятий, предприниматели) имеется КИ при принятии право-

вых актов¹³ (представление было отозвано, а ряд «депутатов – бизнесменов» оставили руководящие должности в Думе).

В другом примере прокуратура обратилась в суд с требованием о прекращении полномочий пяти депутатов Тверской Городской Думы (руководителя МУП «Тверьгорэлектро», директора МБУ «Торгово-оздоровительный комплекс», директора МУП «ЖЭК» и его заместителя)¹⁴; в последующем прокуратура отказалась от иска.

Еще один пример – председатель Совета депутатов Савинского поселения (Пермский край) назначен директором муниципального учреждения «Центр культуры и спорта», что повлекло внесение представления прокурора с требованием увольнения депутата с должности директора или прекращения депутатских полномочий¹⁵.

Также Собранием депутатов на основании представления прокуратуры прекращены полномочия его председателя, который одновременно являлся руководителем муниципального унитарного предприятия, находящегося в подчинении администрации. Из средств районного бюджета для предприятия в течение года было выделено более 7 млн руб.; решения принимались Собранием депутатов, которые подписывались его председателем¹⁶.

Такие примеры встречаются и в судебной практике. Например, прокурор обратился в суд в связи с тем, что два депутата Думы (Самарская область) приняты на работу директорами муниципальных учреждений (управление по вопросам ЖКХ, энергетики и функционирования единой дежурной диспетчерской службы; служба благоустройства, озеленения, содержания дорог и транспортного обслуживания), которые подведомственны местной администрации. Удовлетворяя заявление, суд установил бездействие Думы по устранению нарушений закона и исходил из того, что руководители учреждений назначаются и освобождаются от занимаемой должности главой МО; депутаты, будучи руководителями муниципальных учреждений, находятся в зависимом положении от главы МО, который является их работодателем¹⁷.

В другом деле установлено, что депутат еще до его избрания распоряжением главы администрации назначен на должность начальника муниципального учреждения, подведомственного отделу образования администрации (Республика Башкортостан). Депутат уведомления о возникшем КИ, выразившемся в заинтересованности при получении доходов от подконтрольного ему как депутату главы МО, не направил мер по предотвращению КИ не принял¹⁸.

Имеется и иная практика, когда суд указывает, что факт избрания руководителя муниципального предприятия или учреждения депутатом не образует юридического состава КИ в том смысле, как он понимается в законодательстве о противодействии коррупции. В этом деле прокуратура обращалась в суд с иском к Совету депутатов, так как депутатом не принимались меры по предотвращению КИ. Депутат занимал должность директора муниципального предприятия, в связи с чем с ним заключен трудовой договор, на основании которого он получал от работодателя ежемесячную заработную плату и на основании распоряжений главы МО – премиальные выплаты и материальную помощь (Республика Адыгея)¹⁹.

В указанных примерах оценка КИ осуществлялась автоматически исходя из характера иной профессиональной деятельности депутата (статуса по иной должности). Данная практика сформирована без анализа признаков КИ применительно к конкретным ситуациям, а также не учитывает природу народного представительства, необоснованно ограничивая право граждан на представительство в органах публичной власти, включая право быть избранным. Она означает и фактическое введение дополнительных запретов по совмещению должностей для депутатов, осуществляющих деятельность на непостоянной основе, не предусмотренных федеральными законами (ч. 7 ст. 40 Закона № 131-ФЗ и ч. 3.5 ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ).

Согласно п. 3 ст. 6 Всемирной декларации местного самоуправления какие-либо функции и виды деятельности, которые полагаются несовместимыми с исполнением местной выборной должности,

должны определяться только законом. Российская правовая доктрина и законодательство восприняли этот подход. В постановлении от 13.02.2020 № 8-П, Конституционный Суд РФ говорит о необходимости наличия «прямых правовых предписаний» федерального закона при введении ограничений, так как для лиц, осуществляющих деятельность, связанную с осуществлением публичных функций, неблагоприятные последствия несоблюдения ограничений могут наступать в случае нарушения законодательных предписаний, адресованных непосредственно им.

Еще один из вопросов, требующих разрешения, является вопрос, обязан ли депутат отказаться от голосования при наличии КИ, исполняя обязанность принимать меры по его предотвращению или урегулированию (ч. 4.1 ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ). В ч.ч. 4 и 5 ст. 11 Закона № 273-ФЗ при принятии мер в целях предотвращения и урегулирования КИ говорится об отстранении от исполнения должностных обязанностей, отводе или самоотводе в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ.

По данному вопросу выражена позиция Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (далее – Комитет), который указал, что законодательством не установлены нормы, ограничивающие право депутата голосовать на заседании²⁰. Представительный орган – коллегиальный орган, представляющий интересы населения и обладающий исключительной компетенцией по принятию решений от его имени. Каждый депутат представляет тех избирателей, которые голосовали за него. Принятие коллегиального решения уменьшает вероятность возникновения КИ при исполнении полномочий отдельного депутата. Пока в федеральном законодательстве не будут установлены ограничения, депутат представительного органа вправе голосовать. Данные выводы сделаны по двум ситуациям: депутат, являющийся кандидатом, представленным комиссией по конкурсу на должность главы МО, голосует за избрание главы МО; депутат голосует за избрание главы МО, а кандидатом, представленным

конкурсной комиссией, является супруг (супруга) такого депутата.

Анализ судебной практики показывает, что суды ссылаются на позицию Комитета в судебных решениях. Например, судом отказано в удовлетворении требований о признании незаконным решения о назначении на должность главы администрации. Позиция прокуратуры заключалась в том, что при принятии решения не были предприняты меры по урегулированию КИ; к голосованию был допущен депутат Ж., который выдвинут в качестве кандидата на данную должность, и депутат, супруга которого претендовала на эту должность²¹. Суд указал, что депутат Ж., будучи депутатом, представлял жителей избирательного округа в решении вопросов местного значения, в том числе и при рассмотрении вопроса о назначении на должность главы администрации, отстранение его от голосования означало бы отстранение от участия его избирателей в рассмотрении данного вопроса. Требования прокурора сводятся к отстранению от голосования как самого депутата Ж., а также второго депутата, чья супруга также претендовала на должность главы администрации, голосование не могло состояться при отсутствии кворума, то есть депутат лишен возможности претендовать на должность главы администрации, что противоречит праву гражданина РФ быть избранным.

В другом деле суд не усмотрел КИ в голосовании по вопросу избрания главы поселка председателя Совета депутатов, являющегося кандидатом на такую должность; суд указал, что законодательством не установлены нормы, ограничивающие право депутата голосовать²².

Имеется много и противоположных примеров. Рассмотрим информацию Генеральной прокуратуры РФ. В качестве кандидата, претендующего на должность главы сельского совета, допущен отец и.о. председателя Совета депутатов, который принял участие в голосовании депутатов по выбору главы сельсовета; в результате отдан решающий голос в отношении отца, который избран главой сельского совета. По мнению прокуратуры, участие в голосовании близкого родственника кандидата образует КИ. Еще до проведения голосова-

ния прокуратурой объявлено предостережение, которое Советом депутатов оставлено без внимания. Прокуратурой направлено исковое заявление, которое решением районного суда удовлетворено (апелляционным определением оставлено без изменения), решение об избрании главы сельсовета признано незаконным. В отношении и.о. председателя Совета депутатов возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ; постановлением мирового судьи он признан виновным и ему назначено наказание в виде штрафа (2 тыс. руб.)²³.

Такую ситуацию находим в судебных решениях. Так, суд прекратил полномочия депутата Совета депутатов за участие в голосовании, отклоняя доводы, что депутат сообщил на заседании о ситуации, а значит, принял необходимые меры, а также то, что применение самоотвода, порядок и сроки его применения законодательством и муниципальными правовыми актами сельсовета не установлены²⁴.

Другой пример – судебные решения о признании недействительными решений об избрании главы МО. Например, в одном из дел установлено, что депутатом, проголосовавшим за главу сельсовета, являлась родная сестра кандидата; кандидат набрал минимально допустимое количество голосов, а голос депутата повлиял на результаты голосования; суд отклонил доводы депутата о том, что она предварительно получила согласие депутатов на участие в голосовании и полагала, что требования законодательства были соблюдены; суд прямо указал, что депутат «не могла принимать участие в данном голосовании»²⁵. В другом деле суд отметил, что «ничто не мешало взять самоотвод при голосовании» (супруга кандидата являлась депутатом) и признал решение, принятом при голосовании нарушающим права жителей поселения²⁶.

В судебной практике встречаются и иные примеры признания недействующими решений представительных органов. Так, в одном из решений указано, что поскольку депутат поселкового совета не приняла меры по урегулированию КИ в пользу себя, решение поселкового совета о продлении ей срока предоставления на утверждение проекта землеустройства по отводу земель-

ного участка принято с нарушением законодательства о противодействии коррупции²⁷.

Выявлен еще один вариант разрешения таких споров. При оценке ситуации голосования депутатом, являющимся сыном кандидату на должность главы сельсовета, суд указал, что депутат «обязан был заявить самоотвод». Но суд отказал в признании незаконным решения об избрании главы МО, указав, что кворум для проведения заседания депутатами был соблюден и глава МО избран единогласно²⁸.

В других судебных решениях реализация права голосования депутатом оценивается в составе мер по урегулированию КИ, принятых депутатом. Например, позиция депутата заключалась в том, что у него не имелось законных оснований не голосовать за изменения бюджета. Суд, оценивая данные обстоятельства, указал, что предметом оценки является решение вопроса о возможности депутата принимать участие в голосовании по поправке, при реализации права на которое возник или мог возникнуть КИ, с целью устранения которого им должны были приняты соответствующие меры по урегулированию²⁹.

Выявленная практика показала нерешенность одной из задач, которая ставилась Национальным планом противодействия коррупции на 2018 – 2020 г.г. (утвержден Указом Президента РФ от 29.06.2018 № 378), – обеспечение единообразного применения законодательства в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования КИ. Распространение такой практики будет иметь серьезные последствия, так как приведет к снижению представительства, существенно ограничит самостоятельность представительных органов, независимость их депутатов в осуществлении полномочий. Такая практика не может не беспокоить более чем 205,8 тысяч депутатов, избранных на выборах в 20116 представительных органах (на постоянной основе работают около 7,1 тыс. депутатов, избранных на выборах (3,4 %), и около 930 делегированных депутатов (5,9 %))³⁰.

3. Требование о предотвращении и урегулировании конфликта интересов в деятельности депутатов через призму народного представительства.

Приведенная надзорная и судебная практика подлежит анализу с точки зрения природы народного представительства. Н.А.Боброва и Д.А.Зайкин рассматривают качество представительной власти через такие факторы как качество народного представительства и депутатского статуса, его возможности отражения и выражения интересов избирателей, качество компетенции представительного органа, полнокровие его законодательной, бюджетной и контрольной функций³¹.

Народное представительство, как отмечал О.Е.Кутафин, является одной из возможных и в настоящих условиях наилучшей организацией, выражающей волю народа; наиболее существенный признак выборов – прямое волеизъявление граждан и выдвижение ими из своей среды представителей для осуществления народо-властия³².

Конституционный Суд РФ, разрешая дела, постоянно оперирует такими конституционными категориями и ценностями как народный суверенитет, свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа, осуществление депутатом своих полномочий на основе принципа независимости (например, Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 № 4-П).

В приведенных примерах избиратели осознано голосовали за избрание депутатами руководителей муниципальных учреждений (предприятий), которые подведомственны местным администрациям, а также предпринимателей или наемных руководителей коммерческих юридических лиц. С.А.Авакьян отмечает наличие определенных человеческих, личностных и оформленных правом критериев представительности; один из этих критериев заключается в том, что человек, которого избирают депутатом, должен иметь субъективные качества для того, чтобы быть представителем. Не потому, что он решил, что он отвечает этим критериям, а потому, что объективно избиратели должны подтвердить, что у него есть такие субъектив-

ные качества³³. Исключение руководителей и работников муниципальных образовательных организаций, учреждений культуры, спорта, молодежной политики и иных учреждений (предприятий) не решает задачу представительства максимально широких слоев населения в представительных органах. Применение института КИ не может предполагать автоматического исключения из его состава руководителей муниципальных учреждений, предпринимателей или наемных руководителей юридических лиц, а также автоматического лишения их права голосования по тем или иным вопросам.

Распространение данного института на представительные органы призвано формировать доверие местного населения к ним, их составу и принимаемым решениям. Он решает задачи обеспечения определенного уровня управленческой культуры народных представителей, что должно позитивно отразиться на эффективности принимаемых представительными органами решений³⁴.

Применение данного института в приведенных случаях должно носить морально-этический характер во взаимоотношениях депутата с представительным органом (депутат публично сообщает о КИ, самостоятельно принимает меры по его урегулированию, проявляя разумную сдержанность; представительный орган, оценивая такую ситуацию, дает рекомендации, а систематическое уклонение от выполнения депутатом указанных обязанностей влечет прекращение полномочий депутата) и с избирателями (депутаты являются избранными лицами, они получают свои полномочия непосредственно от народа, связаны с ним и перед ним ответственны), а не ставить вопрос о лишении граждан права избрания или лишения депутата права голосования.

Возвращаясь к правовой позиции, изложенной в Определении № 135-О, отметим, что Конституционный Суд РФ воспроизвел неоднократно сформулированную им правовую позицию, заключающуюся в том, что правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой

во многом основывается на доверии общества; федеральный законодатель, создавая такие правовые механизмы, вправе устанавливать повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти. Данная правовая позиция изложена в Постановлениях Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П, от 19.04.2016 № 12-П, от 29.11.2016 № 26-П и от 9.01.2019 № 1-П. Оценивая данную правовую позицию, нельзя не отметить, что применение таких «эффективных правовых инструментов» не должно приводить к разрушению самой системы представительной демократии.

Приведенная позиция не умаляет значения института КИ в деятельности депутатов, так как практика изобилует примерами ситуаций КИ депутатов при принятии ими решений по бюджету, градостроительным вопросам, управлению имуществом и т.д. Да и фактов просто коррупционных и иных правонарушений в депутатском корпусе достаточно много. Например, в деятельности Архангельской городской думы за последние годы таких фактов было несколько. В частности, признан виновным депутат за покушение на мошенничество, совершенное группой лиц по предварительному сговору с использованием служебного положения в особо крупном размере (депутат являлся одним из учредителей рекламного агентства и участником рабочих групп в Правительстве области по вопросам рекламы, располагал информацией о заключении администрацией договоров на установку и эксплуатацию наружной рекламы; он довел до сведения рекламных агентств об имеющейся возможности положительно решить вопрос об увеличении предельного срока договоров на установку и эксплуатацию наружной рекламы с 5 до 10 лет, для чего необходимо собрать денежные средства для передачи должностным лицам; полученными средствами распорядился по своему усмотрению)³⁵. Или другой пример – депутат получил через помощника взятку в сумме более 400 тысяч рублей за выдачу заинтересованному лицу

удостоверения помощника депутата³⁶. Анализируя официальные интернет ресурсы Генеральной прокуратуры РФ и Следственного комитета РФ, видно, что таких примеров достаточно много.

Рассматривая вопрос «кто может быть представителем, кому можно доверить представительство», С.А. Авакьян приводит критерии опыта, зрелости, predisposedности и подготовленности к выполнению функций представителя в публичной власти, так как принятие правовых актов, утверждение бюджета и другие важные задачи можно доверить людям, к этому подготовленным³⁷. В этом случае применима и правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Постановлении № 34-П, о том, что природа деятельности депутатов, обязанных полноценно и эффективно участвовать в парламентской деятельности, прежде всего в законотворческом процессе, сложность и интенсивность которого в современных условиях существенно возросли, и одновременно уделять значительное внимание работе с избирателями.

Руководители муниципальных учреждений, предприниматели или наемные руководители коммерческих юридических лиц, безусловно, обладают такими качествами и могут профессионально осуществлять полномочия в представительном органе. Например, в случае избрания директора общеобразовательной или дошкольной образовательной организации в состав представительного органа он, скорее всего, не просто войдет в состав комитета (комиссии) по образованию, но и возглавит его. Такие аналогии можно приводить в ситуации избрания в состав представительного органа руководителей муниципальных учреждений в сфере культуры, спорта или молодежной политики, управляющих компаний, юридического лица, осуществляющего дорожное строительство и т.д. Очевидно проявление депутатской активности в сфере их профессиональной деятельности, профессиональных интересов, что не является доказательством возникновения КИ автоматически, так как КИ подразумевает использование полномочий вопреки публичным интересам, а также получение выгоды.

Еще один аспект рассматриваемой проблемы – это способность объективно осуществлять полномочия депутата при возникновении отдельных признаков личной заинтересованности или даже уже ситуации КИ. Именно от профессионализма, активности и ответственности депутатов зависит работа представительного органа. Как отмечает Конституционный Суд РФ, статус, предполагающий самостоятельность и независимость парламентария, служит публичным интересам (например, Определения от 22.04.2014 № 828-О и от 08.02.2007 № 1-О).

Е.В.Коврякова одной из двух составляющих представительной системы называет реальную роль представительных органов в руководстве деятельностью других органов власти, а также в контроле представительных органов за деятельностью органов исполнительной власти³⁸. Замещение должности руководителя муниципального учреждения (предприятия) не означает механической зависимости депутата от главы МО и местной администрации.

По справедливому замечанию А.П.Червинской идея народного представительства как переадресация народа на компетенцию избираемых населением коллегиальных учреждений является средством проявления свободы в политике³⁹. Депутаты обладают такой свободой, для того чтобы принимать объективные решения по вопросам исключительной компетенции представительного органа.

В основе КИ лежит личная заинтересованность лица, уполномоченного на принятие решений, которая приводит к его предвзятости и необъективности. Запрет или отказ от голосования депутатов приведет к невозможности реализации исключительной компетенции представительного органа, например, принятия решений об утверждении бюджета, генерального плана, правил землепользования и застройки, элементов налогообложения по земельному налогу и налогу на имущество и т.д., так как в принятии таких решений может иметься личная заинтересованность широкого круга депутатов. А такое толкование КИ к деятельности депутатов сделает их

работу невозможной, ограничит их самостоятельность и независимость.

Конечное решение при голосовании принадлежит самому депутату, он имеет право воздержаться от голосования, а само решение депутата (голосовать или нет) находится в морально-этической плоскости. Это обусловлено особой природой полномочий депутата как члена коллегиального органа, выражающего волю населения, при этом не только избравших его избирателей. С.А.Авакьян отмечает, что «индивидуальное (персоналистское) начало в представительстве предполагает, что представитель должен воспринимать себя как публичное лицо, для него являются ключевыми публичные, т.е. общественно значимые, интересы»⁴⁰. По мнению А.В.Безрукова и А.Т.Карасева, «в основе депутатской деятельности лежат изначально интересы граждан, которые объективируются депутатами самостоятельно, но под волевым воздействием граждан, их объединений, подкрепляющим те или иные общественные запросы»⁴¹. Данные свойства позволяют говорить о народном представительстве как принимающим наиболее ответственные решения⁴², в чем выражается взаимосвязь представительской и нормотворческой функций представительного органа. Ю.А.Дмитриева отмечает, что правовой формой народного суверенитета является принятие решений, обладающих высшей юридической силой⁴³. Также приведем мнение Д.А.Реут, согласно которому народные избранники, наделенные публичной властью, есть часть народа и выбираются народом из своей среды как лучшие его представители, обладающие высокими морально-этическими качествами и способные решать общественно важные задачи⁴⁴.

Законодательство не устанавливает обязанность голосования депутата определенным образом или обязанность отказаться от голосования. Хотя практика принятия таких норм имеется. Дискуссия по таким изменениям состоялась на Украине при принятии законопроекта «О внесении изменений в статью 59-1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» относительно урегулирования конфликта интересов в деятельности депутатов местных

советов и сельских, поселковых, городских голов»⁴⁵, который призван устранить правовую коллизию: одно законоположение косвенно позволяло депутатам местных советов участвовать в принятии решения совета в условиях КИ в случае самостоятельного публичного объявления об этом, а другое законоположение прямо запрещало участвовать в принятии решения после сообщения о КИ. Принятый Закон Украины предусматривает, что депутат публично сообщает о КИ, который возник во время участия в заседании совета (другого коллегиального органа) соответствующему органу. В таком случае он не участвует в рассмотрении, подготовке и принятии решений; если неучастие таких лиц в голосовании приведет к потере полномочности совета, то они могут принять участие в принятии решения, если публично сообщат о КИ в ходе заседания коллегиального органа.

В рассматриваемом вопросе проявляется по выражению Н.А.Бобровой и Д.А.Заикина проблема «большой зависимости депутатов от исполнительной власти, нежели от номинального источника власти – народа»; важнейшим направлением борьбы с коррупцией является повышение качества представительной демократии; неуважительное отношение народа к представительным органам и к депутатам есть обратная сторона слабости представительной формы демократии⁴⁶. Выявленная нами практика не способствует решению данной задачи, а еще более ослабляет представительную власть.

В данной практике проявляется дисбаланс конституционных ценностей. Как известно главным стремлением законодателя было желание сделать категорию «конфликт интересов» более универсальной, чтобы охватить есть все многообразные ситуации КИ, широкий круг субъектов и правоотношений. Противоречивая судебная практика подтверждает мнение, что правовая неопределенность порождает различные толкования закона публичным должностным лицом, государством и обществом, что нарушает баланс конституционных ценностей⁴⁷.

4. Особенности применения понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» в отношении депутатов.

Осложняет применение законодательства не столько его новизна, сколько отсутствие методических рекомендаций и обобщения практики правоприменения, а также недостаточное внимание в науке к исследованию особенностей применения данного института к депутатам. Поэтому первоочередной задачей является необходимость учета особенностей применения понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» в отношении депутатов, обусловленных природой народного представительства, несмотря на их унифицированные определения в ч.ч. 1 и 2 ст. 10 Закона № 273-ФЗ. Такая позиция высказывалась в юридической литературе. В частности, О.В.Роньжина справедливо отмечает, что КИ депутатов имеет свои существенные особенности, обусловленные правовой природой представительной власти⁴⁸.

В методических рекомендациях, подготовленных Минтруда России, по теме КИ раскрываются признаки КИ и личной заинтересованности в отношении широкой категории публичных должностных лиц⁴⁹. В частности, в них указывается на необходимость установления следующих признаков: 1) наличие личной заинтересованности; 2) фактическое наличие у должностного лица полномочий для реализации личной заинтересованности; 3) наличие связи между получением (возможностью получения) доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность, и реализацией (возможной реализацией) должностным лицом своих полномочий.

Данные признаки подробно раскрыты как в указанных рекомендациях, так и в юридической литературе⁵⁰.

Необходимо раскрыть признаки данных понятий (природа дохода или выгоды; сущность надлежащего, объективного и беспристрастного исполнения депутатом полномочий; реальность, а не абстрактность полномочий депутата, учитывая коллегиальный характер представительства) применительно к депутатам. Возможность возникновения КИ должна рас-

считываться как ситуация, непосредственно связанная с потенциальной реализацией конкретных, а не абстрактных полномочий депутатов, а также как прямое противоречие публичных и частных интересов (использование статуса депутата в личных целях вопреки публичному интересу). Должен устанавливаться конфликт частных интересов лица, для которого устанавливаются соответствующие ограничения, и публичных интересов (или его возможность). В частности, в Постановлении № 34-П данный аспект указывался как использование своего должностного положения в целях извлечения выгод для себя или иных лиц. Наличие у депутата выгоды (например, получение денежного содержания по основному месту профессиональной деятельности) не может и не должно рассматриваться в качестве превалирующего признака установления КИ.

Особое внимание следует обратить на признак реального наличия полномочия, который произведен от форм работы депутата и его полномочий. Рассмотрим их подробнее с учетом практики, продемонстрировав примерами.

В первую очередь – это участие депутата в заседаниях представительного органа, депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на заседаниях представительного органа. Например, судом установлено, что при голосовании по вопросу передачи муниципального имущества в безвозмездное пользование некоммерческой организации у депутата была личная заинтересованность, так как он являлся ее единственным учредителем и исполнительным директором; депутат не воздержался от голосования; суд указал, что правового значения не имеет обстоятельство, что решение о выделении муниципального имущества в безвозмездное пользование впоследствии было отменено⁵¹.

Или другой пример – была установлена потенциальная возможность получения дополнительных доходов коммерческой организацией (печатным средством массовой информации) вследствие фактического устранения с товарного рынка конкурирующей организации и его печатного издания путем сокращения финансиру-

ния бесплатного муниципального печатного издания. Депутат одновременно с депутатской деятельностью на непостоянной основе являлся главным редактором и учредителем средства массовой информации, выпускающей газету. Как депутат он участвовал в голосовании на сессии представительного органа по вопросу прекращения бюджетного финансирования печатного издания, выпускаемой муниципальным учреждением и издаваемой для жителей за счет средств местного бюджета и распространяемой бесплатно. Оба печатных издания являются прямыми конкурентами на информационном рынке и среди читателей (жителей). Этот факт до последнего времени депутат не скрывал. Именно эти доводы им подробно были изложены при обращении в Управление ФАС России. Эти материалы были изучены в ходе проверки и судебных заседаний⁵².

В другом деле суд согласился с позицией прокурора, что у депутата Совета депутатов сельского поселения, являющейся супругой главы данного МО, возник КИ, меры по предотвращению или урегулированию которого ей не приняты; о возникшем КИ она не сообщила⁵³. Поводом послужило участие депутата в рассмотрении и голосовании по вопросу об удалении в отставку главы МО в связи с утратой доверия. Данный вопрос также был поставлен в связи с неприятием мер по предотвращению или урегулированию КИ главой МО (заключение им договора аренды земельного участка с депутатом – супругой, которая являлась главой крестьянского (фермерского) хозяйства)⁵⁴.

Депутат принимает участие в работе постоянных комиссий, комитетов, рабочих групп, иных органов, готовит и вносит проекты решений представительного органа и поправки к ним, вправе предлагать изменения в решения представительного органа, участвует в депутатских слушаниях, выполняет поручения представительного органа.

Определенная правоприменительная и судебная практика сложилась при оценке наличия КИ при участии депутата в деятельности совещательных органов при местной администрации. Так, по одному из дел заместитель председателя Совета депу-

татов, председатель комиссии по бюджету, налогам, муниципальному имуществу было установлено, что является директором – руководителем подразделения юридического лица, основными видами деятельности являются строительство жилых и нежилых зданий, покупка и продажа собственного недвижимого имущества. Супруга другого депутата занимала должность менеджера по продажам указанного юридического лица. Депутаты были включены в число членов комиссии по организации и проведению публичных слушаний по проекту внесения изменений в правила землепользования и застройки. Изменения в правила землепользования и застройки были подготовлены с учетом предложений, поступивших от указанного юридического лица и супруги депутата. По итогам слушаний комиссия утвердила проект внесения изменений в правила землепользования и застройки, которые были утверждены решением Совета депутатов⁵⁵.

В другом случае было установлено, что депутат городской думы был делегирован в состав комиссии по землепользованию и застройке городского округа, на заседании которой рассмотрен вопрос по находящемуся в муниципальной собственности земельному участку, переданному под строительство магазина индивидуальному предпринимателю – сыну депутата. На заседании комиссией принято решение о разрешении индивидуальному предпринимателю на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства объекта капитального строительства. Депутат, являющийся членом комиссии, выступил на заседании как представитель правообладателя земельного участка и проголосовал «за» предоставление указанного разрешения. Половина членов комиссии выступили против, но с голосом депутата сложилось равное количество положительных и отрицательных голосов. Учитывая равенство, решающим стал голос председателя комиссии, который проголосовала «за». Решение принято в пользу сына депутата. Прокуратурой города внес в Думу представление с требованием о досрочном прекращении полномочий депутата, которое удовлетворено⁵⁶.

Такого рода ситуации при реализации полномочий в сфере градостроительства и архитектуры достаточно распространены⁵⁷.

В другом деле было отказано в удовлетворении требования депутата о признании незаконным и отмене решения о досрочном прекращении полномочий депутата, так как депутат занимал должность председателя ассоциации предпринимателей города, заместителя директора юридического лица. Местной администрацией депутат включен в состав конкурсной комиссии по предоставлению финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, целью деятельности которой является принятие рекомендательного решения о предоставлении или об отказе в предоставлении финансовой поддержки указанным субъектам. На одном из заседаний комиссии, в котором принял участие депутат, принималось решение о возможности предоставления юридическому лицу, где депутат работал⁵⁸.

Суд удовлетворил иск прокурора и досрочно прекратил полномочия депутата городского Совета. Депутат являлся членом аукционной комиссии, рассмотрел заявку возглавляемого им юридического лица – единственного участника аукциона на право заключения договора аренды земельного участка; по результатам аукциона с юридическим лицом был заключен договор аренды земельного участка по максимально выгодной арендной плате, на основании которого возникли имущественные права на земельный участок. При этом большинство депутатов городского Совета проголосовали против досрочного прекращения полномочий депутата⁵⁹.

Также к числу полномочий депутатов относится обращение с депутатским запросом, обращение к должностным лицам органов государственной власти, местного самоуправления, руководителям организаций, включая право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в обращении вопросов, право безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, организаций.

Например, широко освещалось в средствах массовой информации досрочное прекращение полномочий депутата Омского городского Совета (председателя комитета по финансово-бюджетным вопросам), который являлся владельцем и руководителем управляющих компаний, которые имеют финансовые отношения с акционерным обществом, связанные с получением и использованием бюджетных средств на капитальный ремонт жилого фонда. Депутат направлял запросы и письма о получении информации в администрацию и общество о порядке и объемах финансирования общества на капитальный ремонт жилого фонда за счет средств федерального и областного бюджета, переданных в качестве субсидии в местный бюджет⁶⁰.

В настоящее время сложилась практика применения института КИ при реализации гарантий депутатской деятельности. Так, в одном из дел суд указал, что принятие депутатом супруги в качестве помощника депутата законодательного органа субъекта РФ, выплаты ей заработной платы за период ее фактического отсутствия на рабочем месте, свидетельствуют о наличии КИ в деятельности депутата⁶¹. Учитывая это, по инициативе, как правило, органов прокуратуры приняты ограничения на деятельность помощников депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ на оплачиваемой основе (по трудовому или гражданско-правовому договору) при наличии близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с такими депутатами. Это законы о статусе депутата Приморского и Хабаровского краев, Амурской, Астраханской, Белгородской, Калужской, Курской, Ленинградской, Новгородской, Новосибирской, Пензенской, Саратовской, Тверской, Тульской, Тюменской, Рязанской, Челябинской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа, а также положения о помощниках депутатов в Волгоградской и Костромской областях. При этом используются различные правовые конструкции: «депутат не вправе иметь в качестве помощников» («не вправе вносить представление о приеме на работу») или «гражданин не может быть помощником

депутата» и т.д. В законах Хабаровского края и Амурской области прямо указывается, что такие ограничения вводятся в целях недопущения возникновения КИ.

Такая практика гораздо реже встречается на муниципальном уровне, так как не во всех представительных органах имеются помощники депутатов на оплачиваемой основе. Аналогичные нормы включены в решения Архангельской городской Думы, Белгородского городского Совета, Псковской городской Думы, Рязанской городской Думы, Думы ЗАТО Северск. К примеру, такие изменения в деятельности Омского городского Совета были внесены по инициативе прокуратуры после прокурорской проверки, в ходе которой установлено, что у десяти депутатов помощниками являлись их близкие родственники (к примеру, единственным помощником у одного из депутатов являлся его сын, у другого данную должность занимала дочь, помощниками еще пяти депутатов были их супруги)⁶².

Анализ судебных решений свидетельствует, что признаки КИ не раскрываются, что свидетельствует о сложностях при его квалификации. Особенно это касается установления связи между получением (возможностью получения) выгод и реализацией (возможной реализацией) полномочий.

Например, в апелляционном порядке отменено решение районного суда и признано незаконным решение о досрочном прекращении полномочий председателя Собрания депутатов в связи с утратой доверия⁶³. Поводом для выводов о нарушении депутатом законодательства послужил факт подписания решений Собрания депутатов по вопросу установления стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, так как депутат совмещал одновременно должности председателя Собрания депутатов и генерального директора юридического лица, оказывающего ритуальные услуги. Суд исходил из того, полномочия по разрешению данного вопроса отнесены к компетенции Собрания депутатов, а факт подписания председателем Собрания депутатов решений свидетельствует о принятии их в установленном порядке Собранием депута-

тов; у МО, в чьи обязанности входит организация ритуальных услуг, возникают расходы, обусловленные необходимостью оказания таких услуг на безвозмездной основе, а индексация стоимости указанных услуг осуществляется ежегодно в силу закона. Анализ судебного решения не позволяет ответить на вопрос, установлен или нет судом апелляционной инстанции КИ, так как депутат не уведомлял Собрание депутатов и не принимал мер по предотвращению или урегулированию КИ.

По другому делу было установлено, что депутат Собрания депутатов является учредителем и генеральным директором юридического лица, с которым МО заключались договоры аренды, а также осуществлялась передача муниципального имущества (материалов, приобретенных за счет средств МО) в пользование без проведения торгов, что повлекло нарушение Федерального закона «О защите конкуренции». Юридическое лицо не исполняло требования законодательства и условия договоров в части внесения арендной платы, что повлекло нарушение прав МО на получение доходов, препятствовало исполнению расходных обязательств МО. В результате бюджет поселения недополучил доходы от аренды имущества. В судебном решении указано, что предоставление муниципального имущества в отсутствие конкурсных процедур, непринятие мер по взысканию арендной платы создало незаконную преференцию, а также свидетельствовало о наличии КИ⁶⁴. Однако в чем заключались полномочия депутата и как они использовались в судебном решении не указано.

В апелляционном порядке отменено решение суда, которым было признано незаконным решение Совета об отказе в удовлетворении требования прокурора о досрочном прекращении полномочий депутата и Совет обязан принять такое решение⁶⁵. Поводом послужило не уведомление о ставших известными фактах оплаты со счета юридического лица (управляющая компания) административных штрафов, наложенных на сотрудников администрации муниципального образования, непринятие действенных мер к взысканию задолженности с юридического лица в сумме более 4,5

миллионов рублей. Суд апелляционной инстанции указал, что каких-либо объективных данных, свидетельствующих о наличии личной заинтересованности при исполнении полномочий как депутата во взаимоотношениях с обществом прокурором в административном иске не указано.

Например, по другом делу судами оценивались вопросы проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы МО. Поводом к обращению в суд послужили выводы прокурора о наличии КИ в действиях депутатов Д. и Х.Р. В частности, контроль за исполнением решения о проведении конкурса возложен на комитет Совета депутатов по законности и местному самоуправлению, а ответственным назначен депутат Д. В последующем депутат Д. подал заявление в конкурсную комиссию о желании принять участие в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы МО. Также такие документы подал П.С., который являлся сотрудником акционерного общества и находился в прямом непосредственном подчинении члена конкурсной комиссии, депутата Совета депутатов Х.Р. Прокурор исходил из того, у члена конкурсной комиссии Х.Р. возник КИ, поскольку у П.С. возникла возможность получить преимущества перед другими кандидатами, в связи с наличием непосредственных служебных отношений с членом конкурсной комиссии Х.Р., что подтверждается фактом выставления Х.Р. кандидату П.С. наивысшей оценки профессиональных и личностных качеств. Суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции и отказал в удовлетворении требований прокурора об оспаривании бездействия по принятию мер к урегулированию КИ, решений о проведении конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, о назначении членов конкурсной комиссии⁶⁶. Суд исходил из того, что на момент подачи в суд искового заявления, заседание комиссии по урегулированию КИ Совета депутатов не состоялось, вывод о том, что Совет депутатов в данном вопросе не бездействовал не обоснован; в последующем на заседании комиссии по урегулированию КИ возникновение КИ у Х.Р. и Д. не установлено.

Приведенные примеры свидетельствуют о сложностях квалификации ситуаций КИ, что требует не только конкретизации его признаков, но и качественной проработки процедур оценки КИ в деятельности депутатов.

5. Порядок уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее – уведомление), и проведения проверок соблюдения депутатом требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов (далее – проверка).

Ч. 4.1 ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ возлагает на депутатов обязанность сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. На федеральном уровне механизм исполнения данной обязанности не раскрыт.

Непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию КИ влечет ответственность (ч. 5 ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ), применению которой предшествует проведение проверки. Порядок проведения такой проверки федеральным законом также не урегулирован.

В Законе № 273-ФЗ (п. 3 ст. 1) для формирования системы законодательства о противодействии коррупции введено понятие «нормативный правовой акт РФ», под которым понимаются не только федеральные нормативные правовые акты (федеральные конституционные и федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов власти) (п.п. «а»), но и законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ (п.п. «б») и муниципальные правовые акты (п.п. «в»). Учитывая это, указанные выше вопросы могут быть урегулированы как на региональном, так и муниципальном уровне.

Видимо, вследствие нетрадиционности такого определения нормативных правовых актов РФ, И.А.Дамм и О.В.Роньжина отмечают, что исходя из буквального

смысла ч. 4.1 ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ данный порядок может быть установлен только актами федерального уровня, что не позволяет восполнить пробел законами субъектов РФ или муниципальными правовыми актами⁶⁷. Однако авторы не учитывают п. 3 ст. 1 Закона № 273-ФЗ, что подтверждается как судебной практикой (например, определение Верховного Суда РФ от 22.09.2010 № 55-Г10-5), так и правовой позицией Конституционного Суда РФ, в определении которого от 2.10.2019 № 2661-О прямо указана взаимосвязь ч. 4.1 ст. 12.1 и п. 3 ст. 1 Закона № 273-ФЗ. Это подтверждается и Рекомендациями № 2.

В настоящее время просматриваются несколько моделей правового регулирования данных отношений, из которых выделим две основные.

В Рекомендациях № 2 Минтруд России рекомендует модель, когда депутаты уведомляют представительный орган или комиссию данного представительного органа, созданную для рассмотрения ситуаций КИ. Уведомление рассматривается на ближайшем заседании представительного органа или комиссии данного органа, по итогам которого принимается соответствующее решение.

Аналогичным образом могут регулироваться порядки проведения проверок, которые проводятся комиссией, результаты которой в форме проекта решения выносятся на заседание представительного органа (этот аспект в Рекомендациях № 2 не рассматривается).

Минтрудом России указано, что федеральным законодательством не определен порядок сообщения о возникновении личной заинтересованности указанной категорией лиц. Субъектам РФ рекомендуется утвердить порядок сообщения о возникновении личной заинтересованности лицами, замещающими муниципальные должности. Тем самым Минтруд России говорит о преимущественно региональном, а не муниципальном правовом регулировании порядка уведомления.

Регулирование данных процедур на региональном уровне осуществляется в небольшом числе субъектов РФ. Значительный круг субъектов РФ не регулирует данные вопросы, а отдельные субъекты РФ

воспроизводят требования ч. 4.1 ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ, даже не конкретизируя правовой акт, который определяет порядок направления лицами, замещающими муниципальные должности, уведомлений (например, законы Республики Северная Осетия – Алания, Республики Бурятия, Брянской, Нижегородской и Челябинской областей). В законах отдельных субъектов РФ конкретизировано указание на муниципальный правовой акт, которым определяется порядок направления уведомлений (например, законы Республики Башкортостан, Республики Калмыкия и Республики Коми, Тверской и Московской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры) либо на направление депутатами таких уведомлений в представительный орган или образованную им комиссию в порядке, установленном муниципальным нормативным правовым актом (например, закон Саратовской области). В Томской области приложением к закону определен порядок направления лицами, замещающими муниципальные должности, уведомлений в представительный орган. Закон Томской области не регулирует порядок предварительного рассмотрения уведомлений, подготовки мотивированных заключений на них и порядок проведения проверок.

В абсолютном большинстве МО рассматриваемые отношения являются предметом муниципального правового регулирования, которые по мере формирования исследовались в юридической литературе⁶⁸. Не во всех МО такие акты приняты, о чем свидетельствует судебная практика. Например, судом признано незаконным бездействие и администрация поселения обязана разработать проект муниципального правового акта, предусматривающего порядок сообщения депутатами Собрания представителей о возникновении личной заинтересованности при осуществлении полномочий, которая приводит или может привести к КИ, проект которого направить для рассмотрения в Собрание представителей⁶⁹. При этом нельзя согласиться с данным судебным решением в части признания незаконным бездействия и возложения обязанности на местную администрацию.

По другим делам суды указывают, что отсутствие таких правовых актов не

позволяет ссылаться депутату как на основание освобождения от ответственности. Например, в одном из дел суд указал, что отсутствие локальных актов в сельсовете по антикоррупционным вопросам не дает оснований полагать, что депутатом положения федерального закона были соблюдены, поскольку ничто не мешало взять самоотвод при голосовании⁷⁰.

В этой связи нельзя согласиться с мнением, что в отсутствие установленного нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, и на муниципальном уровне порядка и органа (должностного лица), подлежащего уведомлению, депутат не может быть привлечен к ответственности в виде досрочного прекращения его полномочий⁷¹. В основе указанного вывода была по аналогии применена позиция, выраженная в Определении Верховного Суда РФ от 1.11.2017 № 64-КГ17-4, относительно ответственности депутата за не предоставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах) в отсутствие муниципального правового акта, устанавливающего сроки и формы представления сведений о доходах. Суд указал, что поскольку нормативными правовыми актами такой порядок не был регламентирован, не определен орган (должностное лицо), уполномоченный на прием указанных сведений, относящихся, в том числе к информации ограниченного доступа, возможность исполнить обязанность появляется после вступления в законную силу муниципального правового акта, которым устанавливается соответствующий порядок. По нашему мнению, данная аналогия не применима, так как Закон № 273-ФЗ возлагает на депутата обязанность помимо направления уведомления принимать меры по предотвращению или урегулированию КИ.

Рассматриваемая модель основана на практиках, применяемых в Совете Федерации, Государственной Думе и законодательных органах субъектов РФ. В Постановлении № 34-П при оценке норм Закона № 3-ФЗ говорится о применении, как правило, внутрипарламентских процедур. Проверка соответствующих обстоятельств осуществляется внутрипарламентским ор-

ганом (комиссией, комитетом), на основании заключения которого парламент или его палата принимают окончательное решение или передают дело во внепарламентский орган, уполномоченный выносить такое решение.

Федеральный закон от 8.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Закон № 3-ФЗ) предусматривает институт КИ в отношении сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы в части регулирования:

обязанности подачи уведомлений, а также принятия мер по предотвращению или урегулированию КИ (ч. 2.2. ст. 6 Закона № 3-ФЗ, введенная Федеральным законом от 5.10.2015 № 285-ФЗ). Уведомления подаются в порядке, который определяется палатой Федерального Собрания, соответственно в комиссию Совета Федерации или Государственной Думы. Данные процедуры введены актами Совета Федерации и Государственной Думы и имеют разную степень полноты регулирования⁷²;

ответственности за нарушение данных ограничений (ст. 10.1 Закона № 3-ФЗ) и порядка решения вопросов о досрочном прекращении полномочий (ч.ч. 4 и 5 ст. 10). Комиссии Государственной Думы и Совета Федерации проверяют и оценивают фактические обстоятельства, служащие основаниями для досрочного прекращения полномочий, а также принимают решение об установлении оснований для досрочного прекращения полномочий в порядке и сроки, которые устанавливаются регламентами палат.

Аналогичная модель заложена в отношении депутатов законодательных органов субъектов РФ в Федеральном законе от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ): законодательный орган определяет основания и порядок сообщения депутатом в комиссию о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, депутат также

обязан принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (п. 7 ст. 12); комиссия создается в порядке, определяемом законом субъекта РФ, и проводит в порядке, определяемом законом субъекта РФ, проверки соблюдения ограничений и запретов (п.п. 3.2 и 3.3 ст. 12). Законом определены основания для проведения проверки и их рассмотрения на открытом заседании комиссии, а также иные вопросы применения ответственности депутата.

Муниципальные правовые акты в рамках рассматриваемой модели не обладают необходимой полнотой регулирования. Применительно к порядку подачи уведомлений необходимо определить: субъект, кому адресовано уведомление (представительный орган или его комиссия); форма уведомления, порядок его подачи и регистрации с формой журнала регистрации; порядок предварительного рассмотрения уведомления, в том числе права комиссии по получению материалов, объяснений, порядок направления запросов и т.д.; требования к содержанию мотивированного заключения и порядок его подготовки; виды решений, принимаемых по итогам предварительного рассмотрения уведомления. Применительно к процедуре проведения проверки: основания проведения проверки; оформление решения о проведении проверки и уведомления о нем депутата; сроки и порядок проведения проверки, включая права комиссии по получению материалов, объяснений, порядок направления запросов и т.д.; права депутата при проведении проверки; требования к содержанию доклада по итогам проверки, порядок его подготовки и рассмотрения на комиссии, включая порядок уведомления депутата об участии на заседании комиссии; виды решений, принимаемых по итогам проверки комиссией; порядок вынесения председателем комиссии рекомендаций на заседание представительного органа, в том числе по вопросу прекращения полномочий; требования к оформлению протоколов комиссии. Также должен быть определен порядок создания и деятельности комиссии в представительном органе (задачи, полномочия, состав, формы работы, полномочия председателя, заместителя председателя и секретаря,

порядок проведения заседаний). Учитывая особенности народного представительства, могут быть использованы процедуры, определенные Указом Президента РФ от 22.12.2015 № 650, при регулировании порядка подачи уведомлений. При разработке порядка подготовки мотивированных заключений на уведомления, их рассмотрения и принятия решений по итогам их рассмотрения – Указами Президента РФ от 22.12.2015 № 650 и от 25.02.2011 № 233, а при проведении проверок, подготовки докладов и принятия решений по итогам проверки – Указами Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 и № 1066.

Вторая модель связана с участием региональных органов государственной власти в таких процедурах. Формирование таких практик обусловлено передачей субъектам РФ нормотворческих и исполнительно-распорядительных полномочий по применению антикоррупционных ограничений к лицам, замещающим муниципальные должности.

Федеральным законом от 3.04.2017 № 64-ФЗ внесены изменения в Закон № 273-ФЗ, согласно которым депутаты представляют сведения о доходах высшему должностному лицу субъекта РФ, а проверка их достоверности и полноты проводится по решению высшего должностного лица субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ. Организацию приема сведений о доходах, их анализ, а также проверка достоверности и полноты осуществляется органом субъекта РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – орган субъекта РФ). Результаты указанных проверок рассматриваются, как правило, на заседаниях комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ либо их президиумах (далее – комиссия субъекта РФ). При установлении недостоверных и (или) неполных сведений о доходах (ровно как в и случае их непредставления) высшее должностное лицо субъекта РФ вносит в представительный орган заявление о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, или применении иной меры дисциплинарной ответственности (либо обращается в суд).

В ходе рассмотрения указанного проекта федерального закона № 56083-7⁷³ Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления указывал, что подобная унификация на федеральном уровне позволит выработать единообразные подходы к порядку представления сведений и их проверки в масштабах страны, и таким образом значительно упростит процедуру их подачи и проверки. Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции в своем заключении отметил, что данный подход является достаточно сбалансированным с точки зрения закрепленного в ст. 130 Конституции РФ принципа самостоятельности местного самоуправления и не нарушает его.

Также высшее должностное лицо субъекта РФ принимает решение об осуществлении контроля за соответствием расходов лиц, замещающих муниципальные должности (ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 3.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»). Такой контроль осуществляется органом субъекта РФ. Такая практика не поддерживается единодушно в науке. В частности, по мнению О.И. Баженовой, это противоречит не только принципу организационной самостоятельности местного самоуправления, но и законодательной логике (право принятия решения о контроле расходов предоставляется руководителю того органа, в котором контролируется должностное лицо замещает должность, либо лицу, кем оно на должность назначалось. Глава субъекта Федерации может выступать лишь субъектом внешнего контроля, обладая правом (по частичной аналогии с внешним контролем со стороны Президента России) принятия решения о проверке сведений о доходах любого из муниципальных должностных лиц)⁷⁴.

С 27.12.2019 законодатель предусмотрел, что лица, замещающие муниципальные должности на постоянной основе, имеют право на участие на безвозмездной основе в управлении НКО с предварительным уведомлением об этом высшего должностного лица субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ (п. 3.5

ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ и п.п. «б» п. 2 ч. 7 ст. 40 Закона № 131-ФЗ).

Иные антикоррупционные ограничения, включая требования о предотвращении или урегулировании КИ, указанные федеральные законы не затронули.

Учитывая подходы федерального законодателя, в отдельных субъектах РФ формируется правовая основа участия региональных органов власти в оценке КИ в отношении лиц, замещающих муниципальные должности. Так, например, направление лицами, замещающими муниципальные должности, уведомлений высшему должностному лицу субъекта РФ установлено, например, законами Республики Саха (Якутия), Хабаровского и Приморского края, Архангельской, Астраханской, Кемеровской и Костромской областей, а сам порядок устанавливается высшим должностным лицом (в Кемеровской области – Кузбассе – высшим исполнительным органом). В отдельных субъектах РФ вопросы соблюдения лицами, замещающими муниципальные должности, ограничений, запретов, исполнения обязанностей в соответствии с правовыми актами высших должностных лиц субъектов РФ включаются в компетенцию комиссий субъектов РФ (например, в Республике Мордовия, Республике Тыва, Приморском крае, Архангельской, Сахалинской, Свердловской, Пензенской, Ростовской и Тюменской областях). В составе таких комиссий предусмотрено образование президиумов, рабочих групп или подкомиссий. Отдельные МО сами предусматривают направление уведомлений лицами, замещающими муниципальные должности, в комиссию субъекта РФ (например, Борисовский район Белгородской области).

В Архангельской области, например, сформулирована следующая практика:

лица, замещающие муниципальные должности, включая депутатов, подают уведомления в представительный орган, копия которого направляется высшему должностному лицу субъекта РФ (такой порядок определен законом);

законом регулируются вопросы подготовки органом субъекта РФ мотивированных заключений на такие уведомления и проведения им проверок; мотивирован-

ные заключения и доклады по итогам проверки рассматриваются на заседаниях президиума комиссии субъекта РФ;

решения по итогам рассмотрения мотивированных заключений и доклады с рекомендациями направляются депутатам и в представительные органы;

при установлении коррупционного правонарушения высшее должное лицо субъекта РФ вносит в представительный орган заявление о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, или применении иной меры ответственности⁷⁵. Окончательное решение о досрочном прекращении полномочий депутата принимает представительный орган, а депутат имеет право оспорить в судебном порядке материалы проверки, решения органа субъекта РФ и комиссии субъекта РФ⁷⁶.

Такой подход помимо тенденции развития федерального законодательства обусловлен следующими обстоятельствами:

профессиональная подготовка органом субъекта РФ, действующим на основании Указа Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (далее – Указ № 364), мотивированного заключения на уведомление и доклада по итогам проведенной проверки, высокий профессиональный уровень органа субъекта РФ, наличие познаний в сфере законодательства по противодействию коррупции и наработанной практики его применения, в том числе по вопросам КИ;

возможность направления высшим должностным лицом субъекта РФ запросов в кредитные организации, налоговые органы РФ и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий;

коллегиальность в рассмотрении уведомлений и мотивированных заключений на них, доклада по итогам проведенной проверки на комиссии субъекта РФ (либо их президиумах в случае формирования), правовой статус которой определен Указом № 364;

обеспечение объективности, законности и обоснованности принимаемых решений при подготовке и рассмотрении мотивированного заключения на уведомление и доклада по итогам проведенной проверки. В частности, ряд исследователей отмечает политическую составляющую, особенно в условиях доминирования определенных политических групп в составе представительных органов⁷⁷;

формирование в субъекте РФ единой правоприменительной практики в отношении института КИ (а не на территории отдельно взятого МО).

Например, в практике Архангельской области встречались следующие примеры подачи уведомлений в связи с участием в голосовании по вопросам: дачи согласия муниципальному унитарному предприятию о совершении крупной сделки депутатом, являющимся помощником директора предприятия, а также во вопросам заключения концессионного соглашения в отношении имущества такого предприятия; оплаты труда выборных должностных лиц местного самоуправления, их индексации и предоставления иных гарантий; присвоения звания «Почетный гражданин» МО; снижения ставки налога на имущество физических лиц; прекращения полномочий депутата и т.д. Такая модель регулирования позволяет органу субъекта РФ инициативно проводить проверки. Например, в Архангельской области была проведена проверка соблюдения требований об урегулировании КИ депутатом по факту опубликованной в сети «Интернет» информации под заголовком «В блокнот прокурору», согласно которой депутатом не соблюдены требования о предотвращении и урегулировании КИ, касающегося его участия в голосовании на заседании представительного органа по вопросу увеличения объемов финансирования на ремонт участка дороги. Подрядчиком данных работ является организация, 70% в уставном капитале которой принадлежит депутату⁷⁸. Во всех данных случаях рассмотрение уведомлений или проведение проверок было направлено на представление рекомендаций для депутата, а не носило репрессивный характер.

Введение таких практик обусловлено и тем, что представительные органы не

готовы рассматривать вопросы КИ, проводить проверки и даже объективно рассматривать вопросы о прекращении полномочий депутата при наличии коррупционного правонарушения. Как правило, вносимые представления прокуратуры по вопросу принятия мер по урегулированию КИ или досрочному прекращению полномочий депутата не рассматриваются или не удовлетворяются. В судебной практике можно выявить многочисленные случаи как признания незаконным бездействия представительного органа по отказу в досрочном прекращении полномочий депутата и возложению обязанности решить этот вопрос, так и непосредственно прекращения судом полномочий депутата. Имеется судебная практика изменения оснований прекращения полномочий. Так, например, суд признал незаконным решение Совета депутатов о досрочном прекращении полномочий депутата в связи с отставкой по собственному желанию и обязал досрочно их прекратить в связи с утратой доверия⁷⁹.

Такая практика формируется субъектами РФ в порядке опережающего правового регулирования и в конечном итоге должна быть основана на нормах федерального закона, о чем свидетельствует судебная практика⁸⁰.

Конституционный Суд РФ, оценивая принцип несовместимости депутатской деятельности в деятельности депутатов Государственной Думы (Постановление № 34-П), указал, что обеспечивая баланс частных и публичных интересов при осуществлении правового регулирования в сфере народо-властия, федеральный законодатель обладает достаточно широкой с учетом конкретно-исторических и политических факторов, свободой усмотрения в выборе вариантов правового регулирования. Данную модель антикоррупционного регулирования предлагается рассматривать как временную, до достижения, говоря словами судьи Конституционного Суда РФ Н.С.Бондаря (особое мнение к Постановлению Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 № 1-П) качественно иного уровня зрелости правовой и судебной систем.

Из выявленных моделей правового регулирования порядка представления уведомлений, их рассмотрения вызывают со-

мнение модели, когда депутатом уведомления подаются главе МО, возглавляющему местную администрацию, или в муниципальных комиссию по координации вопросов по противодействию коррупции, созданную при главе МО.

Решением представительного органа также должен определяться порядок принятия решения о досрочном прекращении полномочий депутата в связи с утратой доверия, что следует из ч. 1 ст. 13.1 Закона № 273-ФЗ. Отдельные такие порядки приняты в ряде МО (например, Гиагинский район Республики Адыгея, Ширинский район Республики Хакасия, городской округ «город Клинцы Брянской области» и т.д.). В Постановлении № 34-П Конституционный Суд РФ применительно к федеральному уровню сформулировал ряд позиций по этому поводу. Заседание по вопросу о прекращении полномочий депутата должны быть организованы и проводиться на основе общих принципов демократических правовых процедур, в том числе принципа *audiatur et altera pars*, предполагающего обязанность выслушать депутата, дать ему возможность изложить свою позицию по существу рассматриваемого вопроса, привести аргументы и представить доказательства в обоснование своей позиции. Соответственно, депутат, в отношении которого инициирован данный вопрос, должен быть своевременно информирован о времени и месте проведения заседания.

6. Определение особенностей принятия депутатами мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Ч. 4.1 ст. 12.1 Закона № 273-ФЗ возлагает обязанность на депутатов принимать меры по предотвращению или урегулированию КИ. Такие меры, предусмотренные в федеральных законах, рассчитаны прежде всего исходя из статуса государственных гражданских и муниципальных служащих.

Нельзя не согласиться с предложением А.М.Цириня, что необходима выработка оптимальных механизмов предотвращения и урегулирования КИ для лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности. Последовательным является предложение о разработке специ-

альных способов предотвращения и урегулирования КИ (создание механизма, позволяющего ограничивать в принятии решений, затрагивающих их личные интересы; указанные лица должны рассматриваться исключительно в качестве субъектов, самостоятельно принимающих меры, направленные на предотвращение и урегулирование КИ; представляется целесообразным не ограничивать этих лиц в выборе способов предотвращения и урегулирования КИ, наделив их возможностью применять иные меры, не указанные в законодательстве⁸¹).

Судья Конституционного Суда РФ А.Н.Кокотов в особом мнении к Постановлению № 34-П говорит о проявлении депутатом разумной сдержанности и осторожности. В самом Постановлении № 34-П применительно к соблюдению принципа несовместимости парламентского мандата с занятием другой оплачиваемой деятельностью отмечается, что имеет существенные различия не только в определении видов, условий, параметров и пределов этой несовместимости, но и в способах ее преодоления, включая возложение на парламентария обязанности или принятие им самим мер по устранению соответствующего нарушения, корпоративные, дисциплинарные и этические меры воздействия, а также предусмотренное непосредственно конституцией или законом применительно к определенным ими случаям в целях восстановления конституционной законности прекращение парламентского мандата.

Таким примером служит следующая конкретная ситуация в Архангельской области, связанная с рассмотрением уведомления депутата, который в рамках реализации контрольных полномочий, используя в том числе право направления депутатского запроса, осуществляет контроль за реализацией федерального проекта «Формирование комфортной городской среды». Деятельность депутата касается благоустройства придомовой территории многоквартирного жилого дома, где проживает депутат вместе с членами семьи. Депутат участвовал в отборе данной территории, наделён полномочиями от лица собственников помещений на предоставление заявки на участие в адресной программе, согласование дизайн-проекта благоустройства дворовой

территории, а также на осуществление контроля за выполнением работ по благоустройству дворовой территории, в том числе промежуточном, и их приемке. Депутат являлся членом общественной комиссии по отбору территорий и включен в состав как депутат, он принимал участие в заседании комиссии, подписывал протоколы заседаний комиссии. Депутат проводил осмотр территории вместе с представителями подрядной организации и администрации (участвовал в составлении акта о проведении гарантийных работ, формировании перечня объектов, подлежащих гарантийному ремонту), осуществлял контроль за проведением гарантийных работ (формировал переписку с администрацией по вопросам неисполнения подрядчиком гарантийных обязательств, а также дальнейших действий со стороны администрации). При приемке работ по заключенному контракту выявлены нарушения (часть работ не выполнена, объекты благоустройства не сформированы). Направляя уведомление, депутат видел сомнение в том, что он и члены его семьи будут пользоваться результатами благоустройства территории (парковка для автомобилей, детская игровая площадка). Не оспаривая право осуществления депутатской деятельности и учитывая, что такая деятельность осуществлялась наравне с иными объектами благоустройства, депутату было рекомендовано разумно ограничиться при реализации депутатских полномочий в отношении объекта по его месту жительства.

7. Меры ответственности за неприятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов.

Ч. 1 ст. 13.1 Закона № 273-ФЗ предусматривает в качестве меры ответственности за совершение коррупционных нарушений только освобождение от должности в связи с утратой доверия лиц, замещающих муниципальные должности. В основе применения данной санкции пять видов коррупционных правонарушений, в том числе неприятие мер по предотвращению и (или) урегулированию КИ.

В основе применения мер ответственности за коррупционные правонару-

шения лежат критерии: характер коррупционного правонарушения, его тяжесть и обстоятельства, при которых оно совершено; соблюдение антикоррупционных ограничений; предшествующие результаты исполнения должностных обязанностей. В этой связи можно руководствоваться критериями привлечения к ответственности служащих за совершение коррупционных правонарушений, определенными Минтрудом России (письмо от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения»), в части, не противоречащей статусу лиц, замещающих муниципальные должности.

Ч. 7.3.1 ст. 40 Закона № 131-ФЗ предусматривает возможность применения дифференцированных мер ответственности в отношении депутатов представительных органов в случае представления недостоверных или неполных сведений о доходах, если искажение этих сведений является существенным. Мерами ответственности являются: предупреждение; освобождение от должности с лишением права занимать должности до прекращения срока полномочий; освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока полномочий; запрет занимать должности до прекращения срока полномочий; запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока полномочий. Однако ч. 7.3.1 ст. 40 Закона № 131-ФЗ в случае непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию КИ не применяется.

Такая возможность предусмотрена для сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы (ч. 1 ст. 10.1 Закона № 3-ФЗ, введенной Федеральным законом от 27.12.2018 № 561-ФЗ). В случае нарушения членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы требований по предотвращению или урегулированию КИ (ч. 2.2 ст. 6 Закона № 3-ФЗ) к ним может быть применено: предупреждение; освобождение от должности в Совете Федерации, Государственной Думе, за исключением должности члена комитета Совета Федерации (Государственной Думы), без прекращения полномочий сенатора РФ или депу-

тата Государственной Думы с лишением права занимать должности до прекращения срока их полномочий.

Примечательно, что в пояснительной записке при внесении изменений в Закон № 3-ФЗ указывалось, что согласно п. 113 рекомендаций ГРЕКО Российской Федерации предписано обеспечить возможность применения эффективных, соразмерных сдерживающих санкций в отношении парламентариев (рекомендация VII)⁸².

Закон № 184-ФЗ таких возможностей не предусматривает для депутатов законодательных органов субъектов РФ. Такие практики в порядке опережающего правового регулирования формируются на региональном уровне в отношении депутатов законодательных органов субъектов РФ (парламенты Республики Северная Осетия-Алания, Республики Бурятия, Карачаево-Черкесской Республики, Рязанской области).

В этой связи нельзя не поддержать проект федерального закона № 601018-7 (отозван)⁸³, которым предлагалась системная дифференциация мер ответственности за совершение коррупционных правонарушений, в том числе за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию КИ, в отношении всех лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности. В настоящее время судебная практика, как правило исходит из безальтернативности применения меры ответственности за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию КИ.

Применение мер ответственности к депутату возможно только в период осуществления депутатских полномочий. При рассмотрении таких дел суды указывают на отсутствие предусмотренных законом оснований для возложения обязанностей на лицо, срок полномочий которого истек. При этом судами признается бездействие представительного органа, выразившееся в непринятии решения по вопросу наличия КИ у депутата, так как не рассмотрение вопроса о наличии КИ у депутата нарушает права граждан, проживающих в границах соответствующего избирательного округа. В удовлетворении иных исковых требований отказывается⁸⁴.

Еще один важный аспект – морально-этическая сторона реализации депутатами представительских функций.

Ч. 2 ст. 10 Закона № 3-ФЗ предусматривает, что информация о применении к сенатору РФ, депутату Государственной Думы меры ответственности в виде предупреждения подлежит опубликованию в официальном издании Федерального Собрания РФ и размещению на официальном сайте соответственно Совета Федерации и Государственной Думы. Также с 3.12.2011 предусмотрено положение, что информация о представлении депутатом регионального уровня заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах подлежит опубликованию в официальном печатном издании законодательного органа субъекта РФ и размещению на его официальном сайте (п. 3.7 ст. 12 Закона от 6.10.1999 № 184-ФЗ). Аналогичная норма предусмотрена для сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы (п. 7 ст. 10 Закона № 3-ФЗ). В обоих случаях данная норма введена Законом № 329-ФЗ, однако такой нормы для муниципальных депутатов в Закон № 131-ФЗ не введено.

Такие практики федерального и регионального уровня необходимо распространять на муниципальный уровень, введя обязанность опубликования информации о выявленных коррупционных правонарушениях, в том числе в случае непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию КИ, и примененных мерах ответственности.

8. Заключение.

Формат проведенного исследования не позволяет дать анализ всех аспектов данного вопроса. В юридической литературе раскрыты и другие аспекты применения института КИ в деятельности депутата: КИ депутатов как составная часть политической коррупции, этические вопросы в депутатской деятельности при решении вопроса КИ, опасность использования КИ в решении политических задач, повышение открытости представительных органов, особенности КИ в правотворческой деятельности и формирование правовой основы лоббизма.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие предложения.

1. Учитывая универсальный характер понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», предусмотренных Законом № 273-ФЗ, необходимо определить особенности их применения к депутатам, учитывая природу народного представительства, которая существенно отличается от института государственной и муниципальной службы. Необходимо найти разумный баланс соотношения унификации и дифференциации антикоррупционного регулирования. В основе дифференциации должны лежать особенности статуса публичного должностного лица, на которое распространены антикоррупционные ограничения. Важно раскрыть признаки данных понятий (природа дохода или выгоды; сущность подлежащего, объективного и беспристрастного исполнения депутатом полномочий; реальность, а не абстрактность полномочий депутата, учитывая коллегиальный характер представительства) применительно к депутатам. Возможность возникновения КИ должна рассматриваться как ситуация, непосредственно связанная с потенциальной реализацией конкретных, а не абстрактных полномочий депутатов, а также как прямое противоречие публичных и частных интересов (использование статуса депутата в личных целях вопреки публичному интересу). Решение данного вопроса видится либо путем формирования конституционно-правового толкования данных норм федеральных законов, учитывая приведенные в настоящей статье судебные «кейсы», а также подготовки Минтрудом России совместно с Генеральной прокуратурой РФ отдельных методических рекомендаций по предотвращению или урегулированию КИ в деятельности депутатов всех уровней, включая и представительные органы муниципальных образований.

2. Необходимо обобщение судебной практики применения законодательства о противодействии коррупции в части предотвращения или урегулирования КИ в деятельности депутатов.

3. Необходимо научное осмысление и выработка практических рекомендаций по всем элементам правового регулирования института предотвращения и урегули-

рования КИ в отношении депутатов, учитывая природу народного представительства, включая: раскрытие признаков понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» применительно к депутатам; установление порядка уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, их предварительного рассмотрения и принятия по ним решений; определение особенностей способов принятия депутатами мер по предотвращению или урегулированию КИ; установление порядка проведения проверок соблюдения депутатом требований о предотвращении или урегулировании КИ, а также дифференцированных мер ответственности за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию КИ и порядка их применения.

Указанные вопросы предлагается непосредственно разрешить в Законах № 273-ФЗ и № 131-ФЗ путем внесения изменений, наделяющих субъекты РФ правом законом определять: порядок уведомления депутатом представительного органа о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов; подготовки мотивированных заключений на уведомления; порядок проведения проверок соблюдения требований о предотвращении или урегулировании КИ.

При внесении указанных изменений необходимо определиться с моделью правового регулирования:

1) уведомления направляются высшему должностному лицу субъекта РФ, мо-

тивированные заключения на уведомления готовятся органом субъекта РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений, который также проводит проверки; мотивированные заключения и доклады по итогам проверки рассматриваются на заседаниях комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ либо их президиумах; высшее должностное лицо субъекта РФ при установлении нарушения вносит заявление о досрочном прекращении полномочий депутата;

2) уведомления направляются в представительный орган, мотивированные заключения на уведомления готовятся комиссией представительного органа, которые также проводят проверки; мотивированные заключения и доклады по итогам проверки рассматриваются на заседаниях представительных органов.

Первую из моделей антикоррупционного регулирования предлагается рассматривать как временную до накопления опыта применения института КИ.

5. Предлагается внести изменения в Законы № 273-ФЗ и № 131-ФЗ в части распространения применения дифференцированных мер ответственности, предусмотренных ч. 7.3.1 ст. 40 Закона № 131-ФЗ, на случай непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию КИ. Также предлагается предусмотреть требование о размещении информации о выявленном коррупционном правонарушении и применении к депутату иной меры ответственности на официальном сайте представительного органа.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

² Чумаков А.В. Баланс конституционных ценностей в стратегиях противодействия незаконному обогащению (на примере России) // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 5. С. 113.

³ Кутафин О.Е. Конституция и проблемы реализации // Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. М., 1999. С. 228.

⁴ Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 27.

⁵ Червинская А.П. К вопросу о соотношении понятий «парламентаризм» и «народное представительство» // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 50, 52.

⁶ Осетров С.А. Антикоррупционные гарантии конституционных принципов народного представительства в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 88.

- ⁷ Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 580.
- ⁸ Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 57.
- ⁹ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 12.11.2020 № А60-28979/2020, оставленное без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 8.02.2021 № 17АП-16317/2020-АК по делу № А60-28979/2020.
- ¹⁰ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/539159-5>.
- ¹¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/467632-6>.
- ¹² Анализ судебной практики проведен с использованием СПС «КонсультантПлюс», а также сайтов судов общей юрисдикции.
- ¹³ Гордуме Петропавловска грозит самороспуск из-за конфликта интересов депутатов // URL: <https://www.kam24.ru/news/main/34888.html>.
- ¹⁴ Прокуратура требует лишить полномочий пятерых депутатов. Громкое продолжение скандала с конфликтом интересов в Тверской городской думе // URL: <https://tver24.com/2019/07/prokuratura-trebuets-lishit-polnomochij-ryateryh-deputatov-gromkoe-prodolzhenie-skandala-s-konfliktom-interesov-v-tverskoj-gorodskoj-dume/>.
- ¹⁵ Прокурорская зачистка. Депутатам из числа руководителей муниципальных учреждений могут вменить конфликт интересов // URL: https://zvezda.su/policy/2019/prokurorskaya_zachistka_deputatam_iz_chisla_rukovoditeley_munitsipal_nykh_uchrezhdeniy_mogut_vmenit_konflikt_interesov_625.
- ¹⁶ В Псковской области по требованию прокурора прекращены полномочия председателя Собрания депутатов района за допущенные нарушения законодательства о противодействии коррупции // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1168979/>.
- ¹⁷ Решение Октябрьского городского суда Самарской области от 3.06.2020 № 2а-254/2020-М-209/2020 (не обжаловалось в апелляционном порядке).
- ¹⁸ Решение Караидельского межрайонного суда Республики Башкортостан от 12.10.2018 № 2а-617/2018, оставленное без изменения Определением Верховного суда Республики Башкортостан от 12.12.2018 № 33а-24070/2018.
- ¹⁹ Решение Майкопского городского суда Республики Адыгея от 19.10.2020 № 2а-3665/2020, оставленное без изменения определением Верховного Суда Республики Адыгея от 4.12.2020 № 33а-1807/2020.
- ²⁰ URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Organy-i-dolzhnostnye-lica-mestnogo-samo>Status-deputata-chlena-vybornogo-organa-/item/21885427/>.
- ²¹ Решение Кингисеппского городского суда Ленинградской области от 19.10.2017 № 2А-1311/2017-М-1225/2017 (не обжаловалось в апелляционном порядке).
- ²² Решение Рыбинского районного суда Красноярского края от 12.01.2021 № 2а-97/2021(2а-922/2020;)-М-850/2020 (не вступило в законную силу, принята к рассмотрению апелляционная жалоба).
- ²³ О выявлении конфликта интересов в деятельности Детловского Совета депутатов Курагинского района Красноярского края // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1425600/>.
- ²⁴ Определение Красноярского краевого суда от 12.12.2018 № 33а-18604/18.
- ²⁵ Решение Иланского районного суда Красноярского края от 17.09.2019 № 2а-460/2019 ~ 2-395/2019, оставленное без изменения определением Красноярского краевого суда от 29.01.2020.
- ²⁶ Решение Катайского районного суда Курганской области от 5.03.2019 № 2а-51/2019, 2а-380/2018, оставленное без изменения определением Курганского областного суда от 29.05.2019 № 33а-1452/2019.
- ²⁷ Решение Арбитражного суда Республики Крым от 10.04.2018 № А83-7419/2017 (в апелляционном порядке не рассматривалось в связи с возвратом апелляционной жалобы).
- ²⁸ Решение Кежемского районного суда Красноярского края от 29.09.2017 № 2А-428/2017-М-282/2017, оставленное без изменения определением Красноярского краевого суда от 18.12.2017 № 33а-16639/2017.
- ²⁹ Решение Котласского городского суда от 28.07.2020 № 2а-837/2020 ~ М-665/2020, оставленное без изменения определением Архангельского областного суда от 11.11.2020 № 2а-837/2020.
- ³⁰ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в РФ (за 2019 г. и первое полугодие 2020 г.) // URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/>.
- ³¹ Боброва Н.А., Заикин Д.А. Парламентские формы борьбы с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 24.
- ³² Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 228.
- ³³ Проблемы гармонизации публичных и частных интересов в избирательном праве: Материалы III Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. В.В. Полянского. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2008. С. 9.
- ³⁴ Осетров С.А. Указ. соч. С. 91, 92.
- ³⁵ Советник главы Архангельска и депутат гордумы получили по 3,5 года условно за крупное мошенничество // URL: <https://bclass.ru/news/novosti/sovetsnik-glavy-arkhangel'ska-i-deputat-gordumy-poluchili-po-3-5-goda-uslovno-za-krupnoe-moshennichest/>.
- ³⁶ Депутат Архангельской городской Думы признан виновным в получении взятки // URL: <https://arh.sledcom.ru/news/item/1201173>.
- ³⁷ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 26.

- ³⁸ Коврякова Е.В. Концепции представительных систем и их практическое воплощение в государственном механизме // *Lex russica*. 2016. № 11. С. 79.
- ³⁹ Червинская А.П. Указ. соч. С. 53.
- ⁴⁰ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 27.
- ⁴¹ Безруков А.В., Карасев А.Т. Депутат: должностное лицо или представитель власти (вопросы соотношения и отличия) // *Российская юстиция*. 2020. № 2. С. 7.
- ⁴² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2010. С. 410 – 411.
- ⁴³ Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации: Доктринальный комментарий (постатейный) (2-е изд., изм. и доп.) / Науч. ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2013. С. 9.
- ⁴⁴ Реут Д.А. Конституционно-правовое назначение информирования избирателей в избирательном процессе // *Конституционное и муниципальное право*. 2016. № 4. С. 46 – 48.
- ⁴⁵ URL: http://w1.c1.gada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3034a&skl=10.
- ⁴⁶ Боброва Н.А., Заикин Д.А. Указ соч. С. 26.
- ⁴⁷ Чумаков А.В. Указ соч. С. 121.
- ⁴⁸ Роньжина О.В. Порядок уведомления депутатом представительного органа муниципального образования о конфликте интересов // *Вестник: Административное право и практика администрирования*. 2018. № 3. С. 22.
- ⁴⁹ См.: Методические рекомендации по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов (письмо Минтруда России от 26.07.2018 № 18-0/10/П-5146) (далее – Рекомендации № 1) // URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/15>; Методические рекомендации по отдельным вопросам организации антикоррупционной работы в субъектах РФ и муниципальных образованиях в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, разработанных Минтрудом России (далее – Рекомендации № 2) // URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/17>.
- ⁵⁰ См.: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукова и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 568 с.; Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016.
- ⁵¹ Решения Новотроицкого городского суда от 7.07.2020 № 2-819-2020 (оставлено без изменения определением Оренбургского областного суда от 11.02.2021 № 33а-307/2021(33а-8552/2020), 2а-819/2020) и № 2-4642-2020 (оставлено без изменения определением Оренбургского областного суда от 14.01.2021 № 33а-91/2021(33а-7958/2020), 2а-4642/2020).
- ⁵² Решение Котласского городского суда от 28.07.2020 № 2а-837/2020 ~ М-665/2020, оставленное без изменения определением Архангельского областного суда от 11.11.2020 № 2а-837/2020, решение Котласского городского суда Архангельской области от 27.01.2021 № 2а-6/2021 (не вступило в силу).
- ⁵³ По иску прокуратуры Ермишинского района прекращены полномочия депутата в связи с утратой доверия // URL: https://erpp.genproc.gov.ru/web/proc_62/mass-media/news?item=58673852.
- ⁵⁴ Решение Кадомского районного суда Рязанской области от 11.11.2020 № 2а-216/2020 (не обжаловалось в апелляционном порядке).
- ⁵⁵ Решение Рамонского районного суда Воронежской области от 2.09.2019 № 2а-618/2019, оставленное без изменения определением Воронежского областного суда от 26.05.2020 № 33а-2034/2020, 2а-618/2019 и определением Первого кассационного суда общей юрисдикции от 11.08.2020 № 88а-19587/2020 № 2а-618/2019.
- ⁵⁶ На Камчатке по требованию прокуратуры депутат представительного органа краевого центра лишен полномочий в связи с утратой доверия // URL: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1764006/>.
- ⁵⁷ В Архангельске незаконно согласовали разрешение на строительство жилых домов // URL: <https://29.ru/text/criminal/2019/10/25/66284107/>.
- ⁵⁸ Решение Салаватского городского суда от 23.10.2018 № 2а-2468/2018 ~ М-2474/2018, оставленное без изменения определением Верховного суда Республики Башкортостан от 21.01.2019 № 33а-1391/2019.
- ⁵⁹ Рассмотрев иск Канского межрайонного прокурора, суд прекратил полномочия депутата горсовета, который не урегулировал конфликт интересов // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1256184/>.
- ⁶⁰ URL: https://www.interfax-russia.ru/siberia/news/deputata-omskogo-gorsoveta-ot-edinoy-rossii-dosrochno-lishili-mandata?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D. На момент подготовки статьи в суд подано исковое заявление об оспаривании принятых решений.
- ⁶¹ Решение Верх-Исетского районного суда города Екатеринбурга от 13.06.2018 № 2а-4102/2018~М-3294/2018, оставленное без изменения определением Свердловского областного суда от 6.09.2018 № 33а-16155/2018.
- ⁶² В Омске по инициативе прокуратуры принят правовой акт, запрещающий депутатам горсовета трудиться в качестве помощников своих близких родственников // URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1160780/>.
- ⁶³ Определение Саратовского областного суда от 27.09.2018 № 33А-6970/2018.
- ⁶⁴ Решение Киреевского районного суда Тульской области от 16.10.2018 № 2А-1190/2018~М-1278/18.

- ⁶⁵ Решение Саратовского районного суда Саратовской области от 15.01.2018 № 2А-30/2018(2А-1132/2017;)-М-1210/17, отмененное апелляционное определение Саратовского областного суда от 17.05.2018 № 33а-2841/2018.
- ⁶⁶ Решение Минераловодского городского суда Ставропольского края от 30.10.2018 № 2а-2099/2018, отмененное определением Ставропольского краевого суда от 19.02.2019 33а-132/2019 (33а-1713/2018;).
- ⁶⁷ Дамм И.А., Роньжина О.В. Актуальные проблемы выполнения главой муниципального района и городского округа обязанности по уведомлению о возникновении конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 14.
- ⁶⁸ Роньжина О.В. Указ. соч. С. 21 – 27.
- ⁶⁹ Решения Нефтегорского районного суда Самарской области от 24.04.2019 № 2А-135/2019-М-113/2019 и от 24.04.2019 № 2А-134/2019-М-112/2019 (в апелляционном порядке не обжаловались).
- ⁷⁰ Решение Катайского районного суда Курганской области от 5.03.2019 № 2а-51/2019, 2а-380/2018, оставленное без изменения определением Курганского областного суда от 29.05.2019 № 33а-1452/2019.
- ⁷¹ Роньжина О.В. Указ. соч. С. 22.
- ⁷² Постановление Совета Федерации от 10.02.2016 № 50-СФ // СЗ РФ. 2016. № 7. Ст. 956; Постановление Государственной Думы от 21.06.2016 № 9313-6 ГД // СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3946.
- ⁷³ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/56083-7>.
- ⁷⁴ Баженова О.И. Об эффективности антикоррупционного механизма контроля имущественного положения должностных лиц // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 41.
- ⁷⁵ Закон Архангельской области от 26.11.2008 № 626-31-ОЗ «О противодействии коррупции в Архангельской области».
- ⁷⁶ Например, определение Архангельского областного суда от 11.11.2020 № 2а-837/2020.
- ⁷⁷ Осетров С.А. Указ. соч. С. 90; Роньжина О.В. Указ. соч. С. 27.
- ⁷⁸ В блокнот прокурору // URL: <https://www.echosevera.ru/2018/04/25/5adf2e1e12f17b1c1b1b9bf2.html>.
- ⁷⁹ Решение Кадомского районного суда Рязанской области от 11.11.2020 № 2а-216/2020 (не оспаривалось в апелляционном порядке).
- ⁸⁰ Определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2019 № 66-АПА19-10 отменено решение Иркутского областного суда от 26.06.2019 № 02-01-5665/2016 и прекращено производство по административному делу о признании недействующими в части Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области и Положения о порядке рассмотрения президиумом комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области отдельных вопросов, отнесенных к его полномочиям, утвержденных указом Губернатора Иркутской области от 13.10.2015 № 254-уг (в связи с признанием утратившим силу оспоренного акта). При рассмотрении дела судом первой инстанции (решение Иркутского областного суда от 26.06.2019) указанные положения были признаны недействующими, так как Закон № 131-ФЗ и Указ № 364 комиссии субъекта РФ по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ или какие-либо другие органы субъектов РФ не наделяют правом рассмотрения вопросов по соблюдению требований законодательства о противодействии коррупции лицами, замещающими муниципальные должности.
- ⁸¹ Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 108.
- ⁸² Проект федерального закона № 592637-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/592637-7>.
- ⁸³ Проект федерального закона № 601000-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/601000-7>.
- ⁸⁴ Решение Киреевского районного суда города Киреевска от 16.10.2018 № 2А-1190/2018-М-1278/18.