ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

В ГРАНИЦАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

К.Д. ОКУНЕВА

К.Д. Окунева, аспирант Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, старший помощник Долинского городского прокурора Сахалинской области, Россия, Москва.

Рассматриваются проблемы осуществления полномочий органами местного самоуправления в сфере противодействия коррупции в границах муниципальных образований. Противодействие коррупции сводится к пределам полномочий публичных образований, а также отмечается, что специальный Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" не раскрывает содержание полномочий по противодействию коррупции в органах местного самоуправления, что ведет к разнонаправленности деятельности в этой сфере.

Ключевые слова: местное самоуправление, коррупция, полномочия органов местного самоуправления, противодействие коррупции, законодательство о противодействии коррупции.

Application of Anti-Corruption Measures within Municipalities

K.D. Okuneva

Kseniya D. Okuneva, Graduate Student at Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation, Chief Assistant of Dolinsk City Prosecutor (Sakhalin Region), Russia, Moscow.

Problems of exercise of local self-government powers on combating corruption within municipalities are discussed. Combating corruption is reduced to public authorities' limits, author notes that special Federal Law of 25.12.2008 N 273-FZ "On Combating Corruption" does not reveal the content of anti-corruption authority of local self-government bodies which lead to multi-directional activities in this area.

Keywords: local government, corruption, powers of local self-government, combating corruption, anti-corruption legislation.

Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления обычно разграничиваются по предметному признаку и сферам деятельности. Однако провести четкую грань между первым и вторым видом управленческой деятельности на практике весьма затруднительно. Вследствие расширения и усложнения общегосударственных задач органы государственной власти не всегда могут удовлетворительно их решать только собственными средствами. В данном случае не обойтись без привлечения сил органов местного самоуправления. Отсюда возникает проблема разграничения предметов ведения и полномочий центральных и местных органов власти.

При этом необходимо исходить из того, что государственное централизованное управление и местное самоуправление - не однопорядковые явления, они скорее противостоят друг другу, так же как государство и гражданское общество - взаимно связанные, но противоположные по сути образования [2].

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в главе 3 устанавливает вопросы местного значения для различных форм муниципальных образований, суть которых заключается в непосредственном обеспечении жизнедеятельности населения муниципального образования; решение этих вопросов осуществляется населением и органами местного самоуправления самостоятельно. В вопросах местного значения зафиксирована своего рода муниципальная программа, которую надлежит выполнять органам местного самоуправления.

К числу важнейших задач, которые может и должно ставить перед собой современное местное самоуправление, законодатель относит осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципальных образований.

Возникает вопрос: является ли осуществление мер по противодействию коррупции полномочием, т.е. деятельностью, свободно используемой местным самоуправлением, или это предоставленное факультативно право, либо это обязанность, выраженная в законе государственным требованием? Постараемся найти ответ на данный вопрос.

Исходя из ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления 1985 года, под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Вопросы местного значения муниципальных образований, как уже упоминалось, решаются населением и органами местного самоуправления самостоятельно. При этом самостоятельность местного самоуправления связана с присущими ему полномочиями и правами. Полномочия местного самоуправления заключаются в объеме деятельности органов местного самоуправления, а самостоятельность - в реальной способности и независимости этой деятельности.

Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее - Закон о противодействии коррупции) в ч. 4 ст. 5 устанавливает, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий. Таким образом, осуществление противодействия коррупции сводится к пределам полномочий публичных образований. При этом Закон о противодействии коррупции не раскрывает содержание полномочий по противодействию коррупции органами местного самоуправления.

Следуя основным понятиям Закона о противодействии коррупции, меры по противодействию коррупции как деятельность и цель органов местного самоуправления заключаются в полномочиях по:

а) предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) выявлению, предупреждению, пресечению коррупции (борьба с коррупцией);

в) минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В свою очередь, по норме ст. 6 Закона о противодействии коррупции профилактика коррупции применительно к полномочиям муниципальных образований заключается в следующих мерах:

1) формировании в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

2) проведении антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов;

3) рассмотрении в органах местного самоуправления не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов публичной власти, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

4) проверке сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей и должностей муниципальной службы;

5) внедрении в практику кадровой работы органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность или при его поощрении;

6) развитии институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Борьба с коррупцией, осуществляемая местным самоуправлением, сводится к контролю за исполнением запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения. Причем органы местного самоуправления, за исключением мер дисциплинарного характера в рамках трудовых правоотношений, не обладают правами принуждения, т.е. наложения взысканий за нарушение обязательных постановлений. В силу этого минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений со стороны органов местного самоуправления заключается в обращении в правоохранительные органы, прокуратуру и органы судебной системы.

Местному самоуправлению как субъекту противодействия коррупции предоставлены некоторые неотъемлемые юридические права.

Во-первых, органы местного самоуправления правомочны издавать нормативные правовые акты по вопросам противодействия коррупции. Так, органы местного самоуправления самостоятельно принимают нормативные правовые акты о порядке проведения антикоррупционной экспертизы; перечне должностей, при назначении на которые и замещении которых представляются сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также порядке предоставления и обнародования таких сведений; порядке уведомления о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений; перечне должностей, после увольнения с которых муниципальный служащий имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего, с согласия комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Во-вторых, в органах местного самоуправления могут образовываться в соответствии с муниципальным правовым актом специальные комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Таким образом, широта полномочий, предоставленных органам местного самоуправления муниципальных образований, не обеспечивает свободы их действий.

С.В. Пылин обоснованно отмечает: "Правоприменительная деятельность государственных и муниципальных органов и должностных лиц, представляя собой реализацию ими своей компетенции, является формой правореализующих действий по разрешению конкретных правовых дел и принятию в их целях соответствующих правовых актов, а также одновременно является формой государственного и муниципального правового контроля и юридической оценки правореализующих действий и правонарушений других субъектов права, а с другой стороны, сама является объектом того же контроля и оценки со стороны соответствующих компетентных органов и должностных лиц, а также со стороны народа, Общественной палаты Российской Федерации, политических партий и других общественных объединений" [1, с. 21].

Работа органов местного самоуправления протекает в русле деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти. Однородность задач в сфере противодействия коррупции, узаконенных государством, неизбежно ведет к фактическому вмешательству одной власти в деятельность другой. Следовательно, вопрос о самостоятельности органов местного самоуправления заключается в интенсивности и формах государственного контроля и надзора над органами местного самоуправления.

Таким образом, осуществление мер по противодействию коррупции является общегосударственной обязанностью и должно быть выполняемо безусловно. Применяя меры по противодействию коррупции, органы местного самоуправления действуют как часть государства. Пренебрежение мерами по противодействию коррупции должно влечь ответственность органов местного самоуправления, так как они осведомлены о задачах по их реализации государственной властью.

Список литературы

1. Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

2. Шеметова О.Ю. Концепция взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры // Бизнес в законе. 2013. N 5. С. 143 - 147.

References

1. Pylin S.V. Konstitucionno-pravovye osnovy kontrolja zakonnosti dejatel'nosti organov i dolzhnostnyh lic mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 2006.

2. Shemetova O.Ju. Koncepcija vzaimodejstvija organov mestnogo samoupravlenija i prokuratury // Biznes v zakone. 2013. N 5. S. 143 - 147.