

Правовые вопросы противодействия коррупции

УДК 351:343.35(094)

ПРАВОТВОРЧЕСТВО ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Н.А. Антонова

Тверской государственной университет, г. Тверь

Поставлены вопросы принятия необходимых правовых актов и осуществления соответствующих мероприятий органами местного самоуправления в процессе противодействия коррупции.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, коррупция, противодействие коррупции на муниципальном уровне.*

Осуществление муниципальной власти в Российской Федерации основывается на законах и иных нормативных актах, последние из которых принимаются и органами (должностными лицами) местного самоуправления муниципальных образований. Выполнение функций местного самоуправления невозможно без использования нормативных правовых актов. В этих условиях трудно переоценить их роль в решении задач, стоящих перед муниципальным образованием.

Деятельность органов местного самоуправления по принятию нормативных правовых актов, т.е. правотворчество этих субъектов, может быть определено как правовая деятельность органов местного самоуправления по созданию, изменению и упразднению обязательных правил поведения по вопросам, находящимся в ведении муниципального образования на постоянной или временной основе, в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации, уставами и иными нормативными правовыми актами муниципального образования¹.

Акты, являющиеся результатом муниципального правотворчества, условно могут быть разделены на четыре группы: 1) издаваемые на основании прямых предписаний законов; 2) регулирующие отношения,

¹ Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления. дисс...д-ра. юрид. наук. М., 2009. С. 83-84.

которые на законодательном уровне урегулированы только в общей форме; 3) регулирующие отношения по реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; 4) регулирующие отношения, по которым государственная регламентация отсутствует полностью.

К первой группе можно отнести нормативные правовые акты, принимаемые на основании прямого предписания, содержащегося в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)². Так, в ст. 43 названного Закона прямо указывается на необходимость принятия в муниципальных образованиях уставов, местных бюджетов.

В большинстве же случаев муниципальные органы издают нормативные правовые акты по вопросам, регулируемым Федеральными и региональными законами только в общей форме. Перечень вопросов местного значения, закрепленных в Федеральном законе № 131-ФЗ, определяет фактически круг вопросов, по которым местные органы могут принимать акты. В этом случае закон устанавливает лишь задачи, направления деятельности муниципальных органов, в пределах которых они самостоятельно принимают решения. Эта вторая группа актов наиболее многочисленна.

Опыт последних лет показывает, что законодатель постоянно изменяет перечень вопросов местного значения, что нередко связано с возникновением тех или иных проблем и необходимостью их решения³. Так произошло и в том случае, когда в стране развернулась антикоррупционная борьба. При этом участие в противодействии коррупции по понятным причинам должны принимать не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления.

В связи с этим с ноября 2011 г.⁴ к числу вопросов местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов Федеральным законом № 131-ФЗ отнесено «осуществление мер по противодействию коррупции» в границах соответствующего муниципального образования.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ СЗ РФ. 2006. № 31 (часть 1). Ст. 3452; 2011. № 49 (часть 1). Ст. 7039; 2013. № 14. Ст. 77; 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4235.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

При этом следует отметить, согласно Федеральному закону от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ в городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов. В соответствии с этим в Федеральный закон № 131-ФЗ введена ст. 16.2 «Вопросы местного значения внутригородского района». Среди перечня вопросов, касающихся такого муниципального образования, как внутригородской район, вопроса о противодействии коррупции нет. Однако в соответствии с ч. 2 названной статьи законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением и принятым в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом вопросов местного значения городских округов. Поэтому, следует полагать, что вопросы противодействия коррупции должны находиться в компетенции любого муниципального образования.

Поскольку вопрос местного значения, предусмотренный Федеральным законом № 131-ФЗ, сформулирован как осуществление мер по противодействию коррупции, можно говорить о двух группах таких мер. Во-первых, это меры, направленные на правовое обеспечение противодействия коррупции в муниципальном образовании, во-вторых, это меры организационного характера, проводимые в муниципальном образовании. При этом следует отметить, что меры организационного характера также нуждаются в правовом закреплении.

С момента появления в компетенции муниципальных образований рассматриваемого вопроса органами местного самоуправления накоплен определенный опыт по разработке и принятию правовых актов в данной сфере.

Анализ таких актов показывает, что муниципальные образования идут по двум путям: принимают либо планы противодействия коррупции, рассчитанные, как правило, на долгосрочную перспективу, либо целевые программы, которые рассчитаны, как и любая целевая программа, на более короткий срок. Например, целевая программа «Противодействие коррупции в муниципальном образовании «Радищевский

⁵ СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

район» на 2011-2012 годы»⁶, утвержденная в 2011 г. решением муниципального образования «Радищевский район» Ульяновской области.

Как видим, на муниципальном уровне отсутствует унифицированный подход к планово-программному оформлению мер по борьбе с коррупцией (отличаются и наименования документов – планы или программы, и период их действия – долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные, и набор мероприятий, предусмотренных этими документами).

В ряде работ, посвященных проблематике борьбы с коррупцией, вполне оправданно отмечается что необходимо обратить внимание на рациональность унификации данных мер, осуществляемых в муниципальном образовании, при условии координации таких планово-программных документов муниципальных образований с планами противодействия коррупции, принимаемыми на уровне субъектов Федерации. При этом предпочтение следует отдавать стратегическим планам, конкретизированным в текущих планово-программных документах различного хронологического периода действия⁷.

Помимо этого есть еще одно направление нормотворческой работы муниципальных образований в сфере противодействия коррупции. Органы местного самоуправления оказывают муниципальные услуги. Термин «муниципальная услуга» законодательно определен в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁸, согласно которому под муниципальной услугой, предоставляемой органом местного самоуправления, понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований. Следует обратить внимание на то, что речь идет о публичной услуге, главным признаком которой является высокая социальная значимость, заинтересованность общества в ее оказании. При этом субъект оказания таких услуг для потребителя часто не столь важен. Этот вопрос возникает, как правило, в случае неэффективного предоставления таких услуг. В свете осуществления мер по противодействию коррупции органам местного самоуправления необходимо провести работу по детальной разработке

⁶ <http://www.anticorrupt-ul.ru/>

⁷ Ромашина Е.В. Реализация органами местного самоуправления мер по противодействию коррупции: автореф. дис... канд. юрид. наук. Белгород, 2013. С. 23.

⁸ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

административных регламентов по оказанию муниципальных услуг. От того, насколько процедура предоставления муниципальной услуги будет прозрачна, доступна для общественного контроля, во многом зависит успех муниципального образования в деле профилактики коррупции.

Важнейшим направлением правотворческой деятельности в сфере противодействия коррупции в муниципальных образованиях должна стать разработка антикоррупционных стандартов поведения муниципальных служащих. Антикоррупционный стандарт представляет собой единую для определенной сферы деятельности органов местного самоуправления систему запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции. Вводится антикоррупционный стандарт в целях совершенствования деятельности органов местного самоуправления и создания эффективной системы реализации и защиты прав граждан и юридических лиц. Задачами введения антикоррупционного стандарта являются: создание системы противодействия коррупции в органах местного самоуправления; устранение факторов, способствующих созданию условий для проявления коррупции в органах местного самоуправления; формирование в органах местного самоуправления нетерпимости к коррупционному поведению; повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления; повышение ответственности муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления при осуществлении ими своих прав и обязанностей; введение возможности мониторинга со стороны граждан, общественных объединений и средств массовой информации деятельности органов местного самоуправления.

Меры организационного характера по противодействию коррупции на муниципальном уровне имеют одну особенность, вытекающую из природы самого местного самоуправления. Институт самоуправления предполагает деятельность населения по решению вопросов местного значения в формах непосредственной и (или) представительной демократии. Следовательно, огромный потенциал в сфере борьбы с коррупцией – использование закрепленных в Федеральном законе № 131-ФЗ форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Особую роль должны сыграть в механизме противодействия коррупции такие формы, как публичные слушания, опросы граждан, территориальное общественное самоуправление.

Важным является обеспечение учета мнения населения, выявленного на публичных слушаниях или при опросе граждан. Учет мнения как юридический факт, по справедливому замечанию А.Н. Костюкова, не только является одним из оснований возникновения соответствующих

муниципально-правовых отношений, но и выступает в качестве гарантии соблюдения законной процедуры в данных правоотношениях⁹.

Нормативные правовые акты, регулирующие порядок реализации названных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ давно приняты в муниципальных образованиях. Следует обратить внимание на содержание таких актов с точки зрения возможного их применения как средства, предупреждающего коррупционные правонарушения в муниципальном образовании.

Однако развитие общественного контроля, появление его законодательной базы, развитие соответствующих отношений на муниципальном уровне свидетельствуют о возникновении особого института, который должен быть использован в механизме противодействия коррупции в муниципальных образованиях. Речь идет об общественных палатах, формируемых в муниципальных образованиях. Положения об общественных палатах (общественных советах) – также сфера правотворчества муниципальных образований. В частности, такие организации могут быть привлечены к проведению общественной антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов, принимать участие в экспертизе программ по противодействию коррупции. Деятельность общественных палат (советов) муниципальных образований должна стать каналом обратной связи с жителями и общественными организациями, что является непременным условием борьбы с коррупцией в государстве.

⁹ Костюков А.Н. Юридические факты в муниципальном праве // Журн. Росс. права. 2003. № 4. С. 53.

Список литературы

1. Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления. Дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2009. 306 с.
2. Костюков А.Н. Юридические факты в муниципальном праве // Журн. Росс. права. 2003. № 4. С. 52 - 54.
3. Ромашина Е.В. Реализация органами местного самоуправления мер по противодействию коррупции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013. С. 23.

CREATIVITY OF THE RIGHT OF LOCAL GOVERNMENT IN SPHERE OF COUNTERACTION OF CORRUPTION

N.A. Antonova

Tver state university

Article is devoted to a question of acceptance of necessary legal acts and realization appropriate actions by institutions of local government during counteraction of corruption

Keywords: *local self-management, institutions of local government, questions of local value, corruption, counteraction of corruption at a municipal level.*

Об авторе:

Антонова Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: antonova@tversu.ru

Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2014. № 4. С. 183 – 189.