

DOI 10.37882/2223-2974.2024.12.17

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВЫЕ ЛАКУНЫ И КОЛЛИЗИИ

PROBLEMATIC ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION OF ANTI-CORRUPTION IN LOCAL GOVERNMENTS: LEGAL GAPS AND CONFLICTS

E. Kurkova

Summary. The article examines a number of problematic aspects of the legal regulation of anti-corruption in local governments related to insufficient legislative regulation of the powers of local governments in the field of anti-corruption, as well as the existing contradictions in federal laws regulating this area.

Keywords: anti-corruption, local governments, legal gaps, legal conflicts.

Куркова Елена Андреевна

Соискатель, ФГБОУ ВО «Красноярский государственный аграрный университет»
kurkovaelena1979@mail.ru

Аннотация. В статье исследуется ряд проблемных аспектов правового регулирования противодействия коррупции в органах местного самоуправления, связанные с недостаточной законодательной регламентацией полномочий органов местного самоуправления в области противодействия коррупции, а также имеющимся противоречиям в федеральных законах, регулирующих данную сферу.

Ключевые слова: противодействие коррупции, органы местного самоуправления, юридические лакуны, правовые коллизии.

Одним из основных документов, определяющих вектор развития нашей страны, является Стратегия национальной безопасности. Согласно пункту 41 данного правового акта: «Обеспечению государственной и общественной безопасности способствует реализация мер, направленных на усиление роли государства как гаранта безопасности личности и прав собственности, повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб по защите основ конституционного строя Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, совершенствование единой государственной системы профилактики преступности, обеспечение реализации принципа неотвратимости наказания за совершение преступления, а также на формирование в обществе атмосферы нетерпимости к противоправной деятельности»¹.

Вне всякого сомнения, к такой противоправной деятельности можно отнести коррупционные преступления. Более того в данном вопросе мы солидаризируемся с позицией ряда исследователей, определяющих коррупцию как ключевую угрозу национальной безопасности и одно из самых серьезных препятствий на пути развития страны [11, с. 101].

Что же представляет собой это общественно опасное противоправное деяние?

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — «Закон о противодействии коррупции»), в пункте 1 статьи 1, дает исчерпывающее определение. Так, согласно ему, коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица².

Принимая во внимание важность темы противодействия коррупции вообще и отдельных вопросов этой деятельности в частности, в рамках данной статьи хотелось бы рассмотреть тему борьбы с данным уголовно наказуемым общественно опасным деянием в органах местного самоуправления, акцентировав внимание на некоторых проблемных аспектах правовой регламентации в данной сфере, а именно на правовых лакунах и коллизиях, что представляется нам весьма актуальным.

² О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В контексте данного вопроса мы поддерживаем А.Б. Артемьева, указывающего, на то, что коррупция представляет реальную угрозу безопасному функционированию деятельности органов местной власти [1]. Также, нельзя не согласиться с мнением В.П. Демидова и А.Ю. Мохоровой, утверждающих, что: «...применение лицами, находящимися в органах государственной власти и местного самоуправления приемов (в том числе имеющих коррупционную составляющую — Е.А.), ... резко негативно влияют на эффективность всей системы управленческой деятельности в Российской Федерации» [5, с. 296].

Опасность заключается, помимо прочего, в том, что противоправные действия чиновников в местном и государственном самоуправлении дискредитируют структуры власти наиболее приближенные к населению, компрометируя в их лице всю власть, создавая у общественности ложное негативное представление и подрывая доверие к властным институтам, как таковым. В данном аспекте мы солидаризируемся с мнением, в том числе и о коррупции в органах местного самоуправления, Ю.П. Гармаева и Р.А. Степаненко, что: «В результате в обществе складывается во многом гипертрофированное впечатление о тотальной коррумпированности власти, буквально каждого ее носителя» [3, с. 133].

Заявление о важности борьбы с коррупцией на местном уровне напрямую связано с тем, что органы местного самоуправления — это низшее, а более правильно сказать фундаментальное звено государственной системы, непосредственно взаимодействующее с населением. Их роль в государственной и политической жизни общества, а также в формировании демократических институтов и обеспечении национальной безопасности невозможно переоценить. Как справедливо отмечает О.Л. Казанцева: «Основной закон Российского государства учредил институт местного самоуправления, который является важнейшей основой конституционного строя, а следовательно, занимает особое место среди закрепленных конституционно-правовых институтов» [7, с. 133].

Деятельность органов местного самоуправления оказывает непосредственное влияние на жизнь граждан, затрагивая сферы образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, общего благоустройства и многих других. Местное самоуправление охватывает своим влиянием почти все аспекты общественной жизни на местном уровне. Оно способствует эффективной децентрализации значительного количества функций государственной власти, перенаправляя процесс принятия решений относительно вопросов местного характера на уровень территориальных сообществ. Это, в свою очередь, мотивирует граждан к активному участию в местном самоуправлении и обе-

спечивает их реальную вовлеченность в принятие решений, касающихся не только организации жизни в муниципальных образованиях, но и вопросов, связанных с обеспечением национальной безопасности.

Коррупция на этом образующем уровне прямо препятствует экономическому развитию и социальному прогрессу, порождая несправедливость и неравенство.

Рассмотрим данный аспект подробнее. Местные чиновники распоряжаются значительными бюджетными средствами, выделяемыми на развитие инфраструктуры, социальные программы и муниципальные проекты. Коррупционные схемы, такие как взяточничество, хищение бюджетных средств, злоупотребление должностными полномочиями, приводят к неэффективному расходованию этих средств, что в итоге сказывается на качестве жизни населения. Например, некачественный ремонт дорог, нехватка лекарств и медицинского оборудования в больницах или недостаточное финансирование школ могут быть следствием коррупции на местном уровне.

Более того, коррупция в органах местного самоуправления создает благоприятную среду для развития организованной преступности. Взаимодействие коррумпированных чиновников с преступными группировками может привести к легализации теневых доходов, отмыванию денег и другим серьезным правонарушениям. Это приводит к усилению криминализации общества и усугублению социальных проблем. Более того при наличии определённого катализатора (в роли которого способны выступить особо вопиющие акты социальной несправедливости), такие преступные действия чиновником местного самоуправления могут привести к социальному взрыву: стихийным митингам и выступлениям, а в крайних (экстремальных) случаях: погромам и попыткам свершения самосуда.

Кроме того, как считают некоторые исследователи, рассматриваемый вид коррупции является отправной точкой для дальнейшего распространения этого пагубного противоправного деяния по иерархической лестнице органов власти. Приведём мнение Д.Ю. Русановой и П.А. Паулова: «Именно в органах местного самоуправления началось зарождение коррумпированности чиновников, окружая себя блатом, кумовством, и соседским протекционизмом» [10, с. 118–119].

Причины коррупции в органах местного самоуправления во многом схожи с причинами, порождающими общую коррупцию.

Вполне обоснованно, что основным мотивом свершения данного преступного деяния является желание конкретного чиновника (или их группы) местного самоуправления нелегально обогатится, используя в дан-

ных целях свой общественный статус и служебное положение.

Другим важным фактором, способствующим наличию данного преступного деяния в органах местного самоуправления, является недостаточная прозрачность в принятии управленческих решений. Часто жители не могут получить доступ к информации о целевом использовании финансов, контрактах и закупках. Это создает благоприятные условия для злоупотреблений. Например, принятие решений за закрытыми дверями, отсутствие отчетности контроля ведёт к тому, что недобросовестные чиновники могут безнаказанно действовать в своих интересах.

Кроме того, важным фактором, способствующим распространению преступлений коррупционной направленности, является правовая некомпетентность граждан.

Приведем в подтверждения данного положения данные, полученные в процессе проведенного под руководством Ю. П. Гармаевым, исследования, в процессе которого по специально разработанной анкете, было опрошено 320 служащих органов местного самоуправления Забайкальского края и Республики Бурятия. Исследование показало, что свыше 80 % респондентов в корне неверно оценивают юридические признаки уголовно наказуемых коррупционных деяний. В частности, большинство респондентов не знают о том, что, взятка — это не только деньги, ценные бумаги, но и иное имущество либо незаконное оказание услуг имущественного характера [4, с. 13–14].

Учитывая вышесказанное, необходимо повышение юридической грамотности населения вообще и служащих органов местного самоуправления в частности, а также устранение избыточных, сложных для восприятия правовых норм. Мы поддерживаем позицию А.Э. Верховых, отмечающего, что: «Важно заниматься вопросами антикоррупционного просвещения среди государственных служащих и населения. Для этого потребуется... регулярно органам исполнительной власти проводить мониторинг применения законодательства о противодействии коррупции для выявления противоречий, избыточных норм, сложных для восприятия положений, которые только укрепляют правовую неграмотность» [2, с. 712].

При этом, с сожалением приходится констатировать тот факт, что правовое регулирование вопросов борьбы с коррупцией в органах местного самоуправления, до настоящего момента имеет много проблемных аспектов.

В частности, на сегодняшний день в данной сфере значительное число правовых актов носит отсылочный характер [6, с. 74]. К.С. Расторгуева отмечает, что поло-

жения федерального законодательства отсылают к различным подзаконным актам, что не позволяет в полной мере достаточно эффективно регулировать данный процесс [9, с. 80].

Другой проблемой являются пробелы в законодательства. Юридические лакуны мешают эффективной борьбе с данным вида преступлениями.

Так, в частности, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее — ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), не обошел вниманием противодействие коррупции, а именно:

- согласно пункту 38 части 1 статьи 14, которого, к вопросам местного значения городского поселения относится: осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;
- согласно пункту 33 части 1 статьи 15, которого, к вопросам местного значения муниципального района относится: осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального района;
- и наконец, согласно пункту 42 части 1 статьи 16, которого, к вопросам местного значения муниципального, городского округа, относится: осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального, городского округа³.

Таким образом, борьба с коррупцией является прерогативой для всех субъектов местного самоуправления. Из чего логично следует вывод, что определённые законодательные права органов местного самоуправления в вопросах организации противодействия коррупции определяются пунктом 1 статьи 7 рассматриваемого закона, согласно которому, по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Вместе с тем из анализа положений приведенного правового акта не вполне ясно, какие именно общественные отношения в области противодействия коррупции могут быть решены на уровне местного самоуправления. Полные полномочия органов местного самоуправления в области противодействия коррупции четко не регламентированы.

Подобная правовая лакуна, ограничивает возможность местных органов власти в вопросах противодей-

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024 г.). — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ствиях коррупции, мешая законотворческой деятельности на местном уровне, угнетая разумную инициативу [8, с. 312–315].

Другим проблемным аспектом в сфере противодействия коррупции в сфере местного самоуправления и муниципальной службы является проблема приоритета норм.

Совпадение предмета правового регулирования в базовых законах, создает значительные сложности на практике, затрудняя применение законодательства и порождая коллизию правового регулирования. Рассматривая, институт конфликта интересов на муниципальной службе, необходимо отметить, что его регулирование осуществляется одновременно ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 10 и 11) и Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁴ (далее — ФЗ «О муниципальной службе») (ст. 14.1). Оба закона обладают одинаковой юридической силой, будучи специальными нормативными актами в своих областях.

ФЗ «О муниципальной службе», в свою очередь, содержит отсылочные нормы к Закону о противодействии коррупции, что, казалось бы, должно упростить ситуацию. Однако на деле это лишь усугубляет проблему, которая заключается в отсутствии ясного механизма разрешения коллизий между этими двумя законами.

Законодатель не определил, какому из указанных нормативных актов следует отдавать приоритет при возникновении противоречий в их положениях, касающихся, например, определения самого конфликта интересов, процедуры его предотвращения и разрешения.

Это оставляет значительный простор для субъективного толкования и обуславливает наличие спорных во-

⁴ О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

просов применения законодательства. В практике это проявляется в различных подходах к урегулированию конфликтов интересов на муниципальном уровне.

Наиболее эффективным решением является внесение изменений в один или оба закона, которые бы четко определили приоритетность применения норм в случае коллизий. Это может быть достигнуто путем введения специальной статьи, распределяющей компетенцию между Законом о противодействии коррупции и Законом о муниципальной службе, или путем изменения существующих статей, устраняющих противоречия.

В ожидании законодательных изменений, министерствам и ведомствам, ответственным за регулирование данных сфер, следует разработать и утвердить методические рекомендации по применению законодательства в случае возникновения коллизий. Эти рекомендации должны содержать ясное и последовательное толкование норм обоих законов и порядок их применения в конкретных ситуациях.

Таким образом, резюмируя все вышеизложенное, мы считаем, что лакуны и коллизии правового регулирования в сфере противодействия коррупции в органах местного самоуправления является серьезной проблемой, требующей немедленного решения. Для обеспечения большей эффективности применения правового регулирования в рассматриваемой сфере необходимо:

1. редактировать ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», четко прописав в нём полномочия органов местного самоуправления в области противодействия коррупции;
2. внести корректировки в положения ФЗ «О противодействии коррупции» и ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», которые бы четко определили приоритетность применения норм в случае коллизий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Артемьев, А.Б. Антропология коррупции / А.Б. Артемьев. — М.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2016. — 272 с.
2. Верховых, А.Э. Методы борьбы с коррупцией в органах государственной власти / А.Э. Верховых // Аллея науки. — 2019. — Т. 2, № 1(28). — С. 707–712.
3. Гармаев, Ю.П. Коррупционное посредничество и связанное с ним мошенничество как объекты уголовно-правовых и криминалистических исследований / Ю.П. Гармаев, Р.А. Степаненко // Lex Russica (Русский закон). — 2017. — № 10(131). — С. 131–146.
4. Гармаев, Ю.П. Пути повышения эффективности предупреждения, выявления и расследования коррупционных преступлений / Ю.П. Гармаев // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. — 2014. — № 2(27). — С. 12–19.
5. Демидов, В.П. Коррупция как явление государственного и муниципального управления / В.П. Демидов, А.Ю. Мохорова // Пробелы в российском законодательстве. — 2014. — № 6. — С. 296–298.
6. Депре, В.А. Проблема противодействия коррупции в органах местного самоуправления / В.А. Депре // Молодой ученый. — 2023. — № 30 (477). — С. 74–76.
7. Казанцева, О.Л. Природа права населения на местное самоуправление / О.Л. Казанцева // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. — 2017. — № 2(33). — С. 136–138.

8. Куркова, Е.А. Проблемные аспекты правовой регламентации противодействия коррупции в органах местного самоуправления / Е.А. Куркова // Актуальные проблемы общества, экономики и права в контексте глобальных вызовов: Сборник материалов XXVI Международной научно-практической конференции, Москва, 12 января 2024 года. — Санкт-Петербург: Печатный цех, 2024. — С. 312–315.
9. Расторгуева, К.С. Проблемы противодействия коррупции в органах местного самоуправления / К.С. Расторгуева // Юридическая наука: история и современность. — 2021. — № 1. — С. 79–83.
10. Русанова, Д.Ю. Проблема коррупции в органах местного самоуправления РФ / Д.Ю. Русанова, П.А. Паулов // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2021. — № 4–4(55). — С. 118–120.
11. Юрьев, В.М. Коррупция как угроза национальной безопасности Российской Федерации / В.М. Юрьев, С.П. Юхачев // Социально-экономические явления и процессы. — 2008. — № 4(12). — С. 101–104.

© Куркова Елена Андреевна (kurkovaelena1979@mail.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»