

*Бахарев Дмитрий Вадимович,
заведующий кафедрой экономики и права
Сургутского государственного педагогического университета,
кандидат юридических наук*

**Перспективные направления совершенствования
законодательной базы в области организации
противодействия коррупции в органах местного
самоуправления**

Ситуация с решением проблемы ограничения коррупции в нашей стране, похоже, вступает в решающую, возможно, бесповоротную стадию: либо обществу совместно с государством все-таки удастся пусть не ликвидировать коррупцию, но уместить ее в какие-либо приемлемые рамки, либо это, учитывая сложившуюся ситуацию, невозможно будет сделать никогда. Историческая ретроспектива, а также нынешние масштабы распространения коррупции все больше и больше склоняют чашу весов общественного мнения к выводу о неистребимости и вечности этого негативного явления российской действительности, борьба с которым не может увенчаться успехом. Поэтому уже давно раздаются голоса скептиков о необходимости легализации взяток, так как искоренение их невозможно. Тем не менее мировой опыт противодействия коррупции свидетельствует о наличии в руках государства и общественности действенных рычагов по ограничению коррупционного поведения, грамотное и полноценное использование которых дает вполне приемлемые результаты в данной области. Речь идет в первую очередь об установлении механизма контроля доходов

и расходов чиновников всех уровней власти и членов их семей, а также широкой системы информирования общественности через средства массовой информации, а через них и правоохранительных и контрольных органов о фактах явного несоответствия «статей» доходов и расходов «домашних бюджетов» должностных лиц. Именно эти два неотъемлемых друг от друга направления деятельности общества и государства составляют стороны антикоррупционной медали в развитых странах Запада. В связи с этим, не могут не заслужить одобрения относительно недавние законодательные шаги высшего руководства России по формированию подобного механизма контроля за доходами отечественных чиновников.

Так, статьей 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлена обязанность граждан, претендующих на замещение должностей государственной или муниципальной службы, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащих, замещающих должности государственной или муниципальной службы, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»» соответствующие изменения внесены в статью 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части установления обязанности о представлении также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов семьи гражданского служащего.

Во исполнение положений данных Федеральных законов Президент РФ своими указами от 18 мая 2009 года за №№ 557-561 установил (утвердил):

- Перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- Порядок размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования.

На уровне исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа–Югры Губернатор своими постановлениями установил (утвердил) схожий порядок контроля доходов лиц, замещающих государственные должности, и государственных гражданских служащих ХМАО-Югры. При этом органам местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры при разработке аналогичных документов, касающихся лиц, занимающих либо претендующих на замещение муниципальных должностей, было рекомендовано руководствоваться вышеуказанными НПА регионального уровня.

Однако до настоящего времени орган местного самоуправления муниципального образования г. Сургут не предпринял практически никаких законодательных инициатив в данном направлении (за исключением регламентации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интереса в Администрации г.Сургута), что является не только неисполнением требований органов власти региона, но и

прямым нарушением норм федерального законодательства, а именно ст.8 вышеуказанного Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». То есть, фактически данная норма на уровне сургутского муниципалитета бездействует почти два года.

В Сургутском районе значительная часть необходимых нормативно-правовых актов, касающихся контроля доходов муниципальных служащих и членов их семей, имеется. Однако отсутствует ключевой, на наш взгляд, документ, регламентирующий порядок размещения сведений о доходах этих лиц на официальном сайте Администрации Сургутского района и предоставления этих сведений местным средствам массовой информации для опубликования. То есть, выпадает фактически важнейшее звено в организационной цепи, позволяющей представителям общественности контролировать доходы муниципальных чиновников.

Кроме того, представляется немаловажным обратить внимание на следующее обстоятельство. Несмотря на то, что межведомственные советы по противодействию коррупции созданы и функционируют практически при всех главах администраций муниципальных образований Югры, по сути, их деятельность ограничена соответствующими положениями о таких советах лишь координационной и информационной сферой, тогда как их контрольная функция практически не реализуется. На федеральном же уровне ситуация принципиально иная. Так, Указом Президента РФ от 19.05.2008 г. №815 «О мерах по противодействию коррупции» (с изменениями от 31 марта, 1 июля 2010 г.) в созданном Совете при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции для решения текущих вопросов деятельности Совета создан президиум Совета, который, в числе прочих полномочий рассматривает вопросы, касающиеся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, в том числе Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. N 1066 на этот орган возложена обязанность рассмотрения материалов, свидетельствующих о представлении лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, недостоверных или неполных сведений о его доходах. При этом в п. 5 ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» указано, что «при получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия корруп-

ции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке». Подобная процедура в положениях о межведомственных советах по противодействию коррупции в муниципальных образованиях также никак не регламентирована. Вместо этого, например, в Администрации Сургутского района создана комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, одной из функций которой как раз и заявлено рассмотрение вопросов о представлении муниципальным служащим недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Соответственно, данная комиссия (в состав которой входят преимущественно сотрудники администрации) полномочна рассматривать материалы о вышеуказанных нарушениях закона и в отношении руководства администрации, и в отношении чиновников среднего уровня, и в отношении обеспечивающего персонала администрации из числа лиц, обязанных предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. На наш взгляд, при подобной регламентации процедуры рассмотрения вопросов о представлении муниципальным служащим недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, крайне затруднительно будет обеспечить соблюдение принципов законности, гласности и объективности в отношении, например, заместителей руководителя администрации и прочих руководящих работников, т.е. нельзя будет исключить возможность оказания различного рода давления на состав комиссии со стороны лица (в отношении которого имеются данные материалы), занимающего высокое должностное положение.

Эту коллизию на федеральном уровне и призваны в некоторой степени сгладить полномочия президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, который как раз рассматривает материалы, свидетельствующие о представлении недостоверных или неполных сведений о доходах лицами, замещающими высшие государственные должности Российской Федерации (например, Председателя Правительства Российской Федерации, Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра, Генерального прокурора Российской Федерации, Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации - Председателя Следственного комитета

при прокуратуре Российской Федерации, Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, Председателя Счетной палаты Российской Федерации и др.). Схожим образом, по нашему мнению, можно попытаться решить указанную проблему и на уровне муниципалитетов. Так, полномочия по рассмотрению вопросов о представлении недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальными служащими, должности которых отнесены к группе должностей «старшая» и «младшая», учреждаемые для выполнения функций «специалисты», «обеспечивающие специалисты», и указанные в перечне должностей муниципальной службы, при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, можно оставить за комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. Полномочия же по рассмотрению данных вопросов в отношении муниципальных служащих, должности которых отнесены к группе должностей «высшая», «главная», «ведущая», учреждаемые для выполнения функций «руководители», возможно и целесообразно, на наш взгляд, передать вновь созданным президиумам межведомственных советов при главах муниципальных образований по противодействию коррупции. Это позволит разрешить ряд проблемных вопросов в данной сфере, некоторые из которых уже были нами озвучены.

Во-первых, как уже было сказано, это повысит уровень объективности, гласности и законности при рассмотрении материалов в отношении руководящих чиновников муниципалитетов. Во-вторых, в значительной степени будут «разгружены» комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, круг полномочий которых составляет и ряд других важных функций. В третьих, Межведомственный совет, в состав которого входят руководители практически всех правоохранительных органов муниципального образования (председатель суда, прокурор города (района), начальник органа внутренних

дел и др.), наверняка сможет более квалифицированно установить в материалах проверки обстоятельства, свидетельствующие о наличии в действиях муниципального служащего признаков преступления или административного правонарушения, нежели это сделает сотрудник кадровой службы, на которого эта обязанность возложена в настоящее время. И наконец, наряду с руководителем органа местного самоуправления, появляется еще один полноправный независимый инициатор осуществления проверки достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих – председатель президиума Межведомственного совета при главе муниципального образования по противодействию коррупции.

И последний проблемный узел, который нам удалось выявить при анализе пакета нормативно-правовых актов Администрации Сургутского района, регламентирующих процедуры контроля доходов муниципальных чиновников и членов их семей, заключается в необоснованно, на наш взгляд, ограниченном круге субъектов, письменные обращения которых могут служить основанием для проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих и членов их семей. В настоящее время к числу таких инициаторов, например, в Сургутском районе отнесены: правоохранительные и налоговые органы; постоянно действующие руководящие органы политических партий и зарегистрированные в соответствии с законом иные общероссийские общественные объединения, не являющиеся политическими партиями; Общественная палата Российской Федерации (постановление главы администрации Сургутского района № 23-пг/нпа от 30.04.2010г.). Во-первых, даже исходя из буквального, текстуального анализа данной нормы можно предположить, что она, не подвергшись никакой адаптации для местного уровня власти (вряд ли Общественная палата РФ либо руководящие органы общероссийских политических партий или иных общественных объединений будут интересоваться доходами муниципальных служащих), была просто скопирована из Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. N 1066. Соответственно, нужно внести коррективы в наименования общественных объединений, наделенных данными полномочиями. И во-вторых, на наш взгляд, необходимо к числу оснований для осуществления проверки отнести материалы средств массовой информации, содержащие обоснованную информацию о несоответствии сведений дохо-

дах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих и членов их семей. Поскольку сообщение о преступлении, распространенное в средствах массовой информации (печати, радио, телевидении и др.), может являться основанием для возбуждения уголовного дела (ст. 140 УПК РФ), постольку и вышеуказанная информация, по нашему мнению, вполне может и должна рассматриваться в качестве основания для проведения проверки, тем более, что она будет исходить от источника, наиболее оперативно и массово реагирующего на все проблемные вопросы жизнедеятельности муниципального образования.

Таким образом, необходимо сделать акцент на следующих проблемах, имеющих в правовом механизме некоторых муниципальных образований по регламентации процедур контроля доходов муниципальных служащих в целях предотвращения коррупции:

1. Неудовлетворительная работа некоторых администраций муниципальных образований ХМАО-Югры, в частности, г. Сургута, в направлении нормативной регламентации мероприятий по сбору, проверке и опубликованию сведений о доходах муниципальных чиновников и членов их семей. Необходимо обратить особое внимание администраций «отстающих» муниципалитетов на исключительную необходимость и важность скорейшего принятия соответствующего пакета нормативных правовых актов.

2. Фактическое исключение из числа полноценных и необходимых элементов механизма контроля доходов муниципальных служащих и соблюдения ими требований к их служебному (должностному) поведению в целях предотвращения коррупции Межведомственных советов при главах администраций муниципальных образований по противодействию коррупции. Представляется обоснованным для решения текущих вопросов деятельности создание в этих советах президиумов, которые, в числе прочих полномочий будут осуществлять рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению и соблюдения ограничений лицами, замещающими должности муниципальных служащих, должности которых отнесены к группе должностей «высшая», «главная», «ведущая», учреждаемые для выполнения функций «руководители» муниципального образования, а также вопросы, касающиеся урегулирования конфликта интересов между ними. Председатель президиума совета, соответственно, станет еще одним независимым субъектом принятия решения об осуществлении проверки достоверности

сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих.

3. Неоправданно широкие в настоящее время функции комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в администрациях муниципальных образований, в части контроля исполнения муниципальными служащими обязанностей, установленных Федеральным законом Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Необходимо закрепить за данными комиссиями полномочия по рассмотрению вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению и соблюдения ограничений лицами, замещающими должности муниципальных служащих, должности которых отнесены к группе должностей «старшая» и «младшая», учреждаемые для выполнения функций «специалисты», «обеспечивающие специалисты» муниципального образования, а также вопросы, касающиеся урегулирования конфликта интересов между ними.

4. Незначительный круг субъектов, письменная информация которых может являться основанием для осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими органов местного самоуправления. Нужно в обязательном порядке включить в него средства массовой информации, которые могут и должны стать главным инициатором осуществления подобных проверок в силу основной специфики своей деятельности, связанной с информированием местного населения о насущных проблемах жизнедеятельности муниципального образования.

На наш взгляд, в случае получения отражения в местном законодательстве предлагаемых нами новелл, можно будет ожидать следующие положительные результаты в области противодействия и профилактики коррупции на местном уровне власти:

а) повышение эффективности функционирования системы контроля доходов должностных лиц муниципалитетов и членов их семей, в результате дополнительного, более целесообразного разделения функций между всеми элементами этой системы;

б) создание возможностей для более продуктивного применения ресурса и потенциала межведомственных советов при главах администраций муниципальных образований по противодействию коррупции;

в) повышение качества оказания общепредупредительного воздействия на высших должностных лиц администраций муниципальных образований в целях недопущения ими совершения коррупционных действий;

г) усиление роли общественных институтов (политических партий, объединений, СМИ, общественных палат) в контроле органов местного самоуправления и, соответственно, улучшение качества их деятельности в целом.