

ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ С ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА НЕЗАВИСИМОСТИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А.А. Семахин, магистрант

Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
(Россия, г. Новосибирск)

DOI:10.24412/2500-1000-2023-11-1-216-219

***Аннотация.** Рассмотрена проблема реализации механизмов противодействия коррупции в отношении органов местного самоуправления. Показано, что их независимость гарантирована на конституционном уровне, но государственное вмешательство допускается в необходимых пределах. Сделан вывод, что в сфере противодействия коррупции существует неопределенность в конкретных способах, которыми такое вмешательство должно обеспечиваться. Данный вывод подтвержден конкретными примерами, на основе анализа которых показано, что проблемой частного характера выступает неопределенность формы судебного решения, в большее общем виде проблема состоит именно в пределах вмешательства с учетом независимости местного самоуправления. Показано, что надлежащей формой его осуществления при реализации механизма противодействия коррупции является решение суда об отстранении главы муниципального образования.*

***Ключевые слова:** органы местного самоуправления, конституционные гарантии, независимость местного самоуправления, противодействие коррупции, глава муниципалитета.*

Конституционные гарантии независимости местного самоуправления как института позволяют сосредоточиться на решении местных проблем, обеспечивая эффективное управление делами на локальном уровне и обеспечивая интересы жителей территории. С организационной стороны такие гарантии означают как относительную свободу формирования системы органов местного самоуправления (далее – ОМСУ), так и ее функционирования, поскольку одним из элементов института местного самоуправления, но вмешательство государства в его функционирование должно быть возможно в том числе, для реального обеспечения интересов местных сообществ. Одной из ключевых сфер, где это необходимо, является противодействие коррупции, поскольку иначе не гарантируется реальная ориентация ОМСУ на интересы местных жителей.

Пределы вмешательства на конституционном уровне регулируются ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ [1], поскольку установлена возможность участия государства в формировании ОМСУ, но конкретные пределы вмешательства не урегулированы,

в то время как ч. 1 ст. 131 Конституции РФ гарантирована независимость местного самоуправления. Поскольку эта гарантия является широкой и выступает одной из форм реализации права на участие в механизме управления государством, установленного ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, произвольного ее ограничения не допускается. Одновременно, в силу ст.ст. 2 и 18 Конституции РФ, осуществление интересов конкретной личности является целью функционирования всего механизма управления в РФ, поэтому и гарантии их осуществления на местном уровне не могут быть номинальными, тогда как нарушение коррупционных запретов ведет именно к такому результату.

Поэтому должен существовать эффективный механизм реализации коррупционных запретов и в целом противодействия коррупции, не посягающий на основы независимости ОМСУ, но при этом обеспечивающий вмешательство в деятельность таких органов в ситуациях прямого несоответствия поведения конкретных должностных лиц требованиям к предупреждению конфликта интересов. Это

наиболее сложный в практическом отношении аспект, поскольку, в отличие от коррупционного преступления, реального коррупционного нарушения еще не совершается, но уже возникла ситуация возможной заинтересованности. В результате прямое вмешательство государства в каждом случае приводило бы к неопределенности в действии принципа независимости ОМСУ, тогда как невозможность влияния на устранение нарушений такого рода приводит к созданию условий для развития коррупции.

Механизмы противодействия коррупционным нарушениям в сфере местного самоуправления урегулированы, преимущественно, ст. 40 Закона «О местном самоуправлении» [2]. В целом, они могут быть разделены на вмешательство государства и обеспечение противодействия коррупционным нарушениям непосредственно ОМСУ, что наиболее характерно для ситуации освобождения местным представительным органом главы муниципалитета, нарушившим предписания в сфере предупреждения конфликта интересов. Помимо этого, в частности, глава региона наделен правом внести такое же представление местному совету депутатов, но и в этом случае отрешение от должности происходит решением представительного органа, главой региона оно не может быть предопределено, что выступает одной из практических гарантий конституционного принципа независимости ОМСУ. Ситуации «прямого» вмешательства государства даже при нарушении коррупционных запретов в форме коррупционного проступка сравнительно ограничены.

В то же время, ряд положений ст. 40 Закона «О местном самоуправлении» имеет неопределенный по кругу уполномоченных субъектов характер. В частности, согласно ч. 10.1 ст. 40 Закона «О местном самоуправлении», полномочия выборного лиц прекращаются в случае несоблюдения коррупционных запретов, но конкретные субъекты, наделенные правом на его отставку, в случае несогласия главы муниципалитета с прекращением его полномочий, не определены. Исходя из ч. 2 ст. 36 Закона «О местном самоуправлении», та-

ким правом наделен местный совет депутатов, поскольку возможность отставки главы муниципалитета представительным органом выступает одной из гарантий сменяемости этого лица. Пределы вмешательства государства по данному основанию не определены.

Например, местный совет депутатов отказался, несмотря на мнение прокурора, вынести решение об отставке главы муниципалитета, указав, что конфликт интересов является номинальным, поскольку денежное содержание близкому родственнику главы муниципалитета, возглавляющему один из департаментов местной администрации, действительно было увеличено, но вслед за индексацией заработной платы всех работников. Прокурор с этой позицией не согласился, указав на бездействии главы муниципалитета с точки зрения уведомления о конфликте интересов, потребовал в судебном порядке обязать местный совет депутатов вынести решение об отставке главы муниципалитета. Требование было удовлетворено, но с этим не согласился уже совет депутатов, обжаловав его с указанием на фактическое нарушение принципа независимости местного самоуправления. Несмотря на первоначальный отказ, в дальнейшем позиция местного совета депутатов была признана обоснованной [3].

Суд не вправе обязать депутатов проголосовать определенным способом, поскольку это являлось бы фактическим нарушением ст. 10 Конституции РФ вследствие фактического вмешательства суда в нормотворчество. Помимо этого, такое же решение означало бы ограничение независимости местного самоуправления, поскольку его представительный орган, в соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, выступает как одна из форм участия граждан в решении местных вопросов.

Надлежащей формой реализации последствий несоблюдения коррупционных запретов в этом случае было бы принятие судом решения о прекращении должности главы муниципалитета, но только при условии оценки реальности конфликта интересов. На это было указано отдельно, поскольку доказательства прокурора не

подтверждали напрямую такого нарушения, само административное дело подлежало рассмотрению в условиях состязательности, что предполагало оценку позиции местного совета депутатов.

Иначе говоря, судебный контроль как одна из функций судебной власти, обеспечивающая, в том числе, реализацию коррупционных запретов при одновременном соблюдении принципа независимости ОМСУ, позволяет реализовать ч. 10.1 ст. 40 Закона «О местном самоуправлении» через признание факта коррупционного нарушения и установление правоотношения в виде отрешения от должности. Следует отметить, что эти же положения распространяются и на других выборных лиц ОМСУ, пользующихся специальными гарантиями независимости. Вмешательство государства в функционирование ОМСУ в таких ситуациях происходит, но обеспечивает конкретный результат, связанный с противодействием коррупции. С учетом независимости ОМСУ вмешательство не может быть излишне.

В другом примере глава муниципалитета до вступления в должность передал доли в компании другому лицу, но этой же организации в последующем был присужден муниципальный контракт, собственник получил ряд местных льгот. Прокурор сделал вывод о нарушении коррупционных запретов, с этим не согласился местный совет депутатов. Решением суда требование прокурора также было первоначально удовлетворено, вынесено решение о понуждении совета депутатов к повторному голосованию по отстранению от должности главы муниципалитета. В последующем оно признано необоснованным [4].

В этом примере обязанности голосовать именно за освобождение главы муниципалитета от должности у депутатов не возникало, поскольку это нарушало бы принцип независимости местного самоуправления. Тем не менее, понуждение к самому факту голосования, в то время как совет депутатов уже сделал вывод о соблюдении главой муниципалитета коррупционных запретов, также порождало неопределенность в реализации принципа независимости ОМСУ. Предшествующее решение совета депутатов могло быть отменено в судебном порядке, если бы имелись к этому основания, но непосредственно установление обязанности провести голосование означало неопределенность в статусе предшествующего решения совета депутатов, как следствие, требовало его отмены.

Иначе говоря, результатом в любом случае являлось бы принятие советом депутатов иного решения по сравнению с первоначальным, что ограничивало бы независимость местного самоуправления.

Содержание проблемы на конкретном уровне связано с неопределенностью формы решения суда, которым реализуются последствия несоблюдения коррупционных запретов выборным лицом местного самоуправления. Решением является прямое указание на вынесение решения о прекращении у такого лица полномочий досрочно. В более общем понимании реализация механизмов противодействия коррупции должна определяться соблюдением независимости местного самоуправления, поэтому невозможно возложение на ОМСУ даже судом обязанности совершить определенные действия, которые фактически ограничивали бы принцип разделения властей или независимость местного самоуправления.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Консультант Плюс: [справочно-поисковая система].
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.11.2023) // СЗ РФ. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.
3. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.11.2022 № 46-КАД22-14-К6 // Консультант Плюс: [справочно-поисковая система].

4. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24.08.2022 № 7-КАД22-3-К2 // Консультант Плюс: [справочно-поисковая система].

**THE PROBLEM OF IMPLEMENTING THE ANTI-CORRUPTION MECHANISM
FROM THE STANDPOINT OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE
OF INDEPENDENCE OF THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM**

A.A. Semakhin, Graduate Student
Siberian Institute of Management – branch of RANEPA
(Russia, Novosibirsk)

***Abstract.** The problem of implementing anti-corruption mechanisms in relation to local governments is considered. It is shown that their independence is guaranteed at the constitutional level, but government intervention is allowed within the necessary limits. It is concluded that in the field of anti-corruption there is uncertainty in the specific ways in which such intervention should be ensured. This conclusion is confirmed by specific examples, based on the analysis of which it is shown that the problem of a private nature is the uncertainty of the form of the court decision; in a more general sense, the problem lies precisely in the limits of intervention, taking into account the independence of local government. It is shown that the appropriate form of its implementation when implementing the anti-corruption mechanism is a court decision to remove the head of the municipality.*

***Keywords:** local government bodies, constitutional guarantees, independence of local government, anti-corruption, head of the municipality.*