Становление и развитие правового регулирования в сфере противодействия коррупции в Республике Крым

КОЗЛОВ Тимур Леонидович, заместитель директора Крымского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

295011, Россия, г. Симферополь, ул. Гоголя, 9

E-mail: t-kozlov@yandex.ru

В статье исследованы организационно-правовые основы противодействия коррупции, рассмотрены проблемы правового регулирования и правоприменения в сфере противодействия коррупции в Республике Крым и г. Севастополе. Приведены результаты исследования в 2014—2016 гг. мнения прокурорских работников, государственных и муниципальных служащих Республики Крым и г. Севастополя об уровне коррупции и состоянии противодействия ей в Крыму. Обсуждается проблема дублирования норм федерального законодательства в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации без учета специфики правоотношений, складывающихся в конкретном регионе. Рассмотрена проблема установления и правового регулирования антикоррупционных стандартов в организациях, создаваемых субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Сформулированы предложения по разрешению рассмотренных в статье проблем, совершенствованию законодательных норм и практики подготовки региональных нормативных правовых актов. Предлагаются и обосновываются изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» в части распространения антикоррупционных ограничений и запретов на лиц, замещающих отдельные должности в организациях, создаваемых субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Ключевые слова: Республика Крым, город Севастополь, противодействие коррупции, профилактика коррупционных правонарушений, органы прокуратуры, антикоррупционные стандарты, требования, запреты, ограничения, конфликт интересов.

Formation and Development of Legal Regulation in the Sphere of Anti-corruption in the Republic of Crimea

T. L. KOZLOV, candidate of legal sciences

The Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

9, Gogol st., Simferopol, Russia, 295011

E-mail: t-kozlov@yandex.ru

An author researches organizational and legal framework for anti-corruption, problems of legal regulation and enforcement in the field of combating corruption in the Republic of Crimea and Sevastopol. An article contains results of study conducted in 2014-2016, opinions of prosecutors, state and municipal employees of the Republic of Crimea and Sevastopol about the level of corruption in the region and the effectiveness of the anti-corruption measures. Negative aspects of duplication of federal law standards in legal acts of the subjects of Russian Federation without taking into account the specifics of legal relationships emerging in a particular region are considered. The article describes the problem of establishment and regulation of anti-corruption standards in the organizations founded by the Russian Federation and municipal entities. The author proposes solutions of mentioned problems, ways of improvement of legislation and practice of preparation of regional regulatory acts. Amendments to the Federal Law "On Combating Corruption" are proposed and justified in terms of the spread of anti-corruption restrictions and prohibitions on individuals holding certain positions in the organizations established by the subjects of the Russian Federation and municipal entities.

Keywords: Republic of Crimea, city Sevastopol, anti-corruption, prevention of corruption offenses, the prosecution authorities, anti-corruption standards, requirements, prohibitions, restrictions, a conflict of interest.

DOI: 10.12737/24126

Активное противодействие коррупции как самостоятельный вектор российской государственной политики уверенно осваивает вторую пятилетку национального планирования. С утверждением первого Национального плана противодействия коррупции на 2010—2011 гг.¹ и принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» происходит планомерное претворение в жизнь государственной антикоррупционной политики, обеспечивается фактическое внедрение принятых в сфере противодействия коррупции норм в деятельность государственных и муниципальных органов.

Проводится соответствующая работа и на региональном уровне. В настоящее время в большинстве субъектов РФ правовые, экономические, организационные и информационные основы противодействия коррупции в целом сформированы. В этих условиях особо важно сделать акцент на развитии правовых механизмов противодействия коррупции и их реализацию с учетом меняющихся потребностей².

Республика Крым является молодым субъектом в составе Российской Федерации. Тем не менее в течение 2014—2016 гг. проделана огромная работа по созданию собственной организационно-правовой основы антикоррупционной политики. Формирование этой основы происходило одновременно с осознанием степени общественной опасности

и распространенности коррупционных проявлений в различных сферах жизнедеятельности полуострова. Ситуация требовала от органов государственной власти срочных и эффективных решений.

По результатам опроса, проведенного осенью 2014 г. в Крыму, 24% респондентов полагали, что взятки берут большинство или практически все государственные и муниципальные служащие Республики Крым, 27% — взятки берет примерно половина³. В этих условиях скорейшая имплементация норм федеральных законов в систему правового регулирования общественных отношений на полуострове, создание собственной нормативной правовой базы были объективно необходимы.

Становление и развитие законодательства Республики Крым в сфере противодействия коррупции происходило ускоренными темпами. Стоит отметить, что в целом антикоррупционная деятельность в Республике ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии коррупции.

Закон Республики Крым от 22 июля 2014 г. № 36-ЗРК «О противодействии коррупции в Республике Крым», проект которого был разработан при непосредственном участии прокуратуры Республики, был принят спустя всего три месяца после референдума. Закон определил основные принципы, задачи, направления и формы противодействия коррупции в рамках реализации антикоррупционной полити-

¹ Утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568. В настоящее время утратил силу в связи с Указом Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012—2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

² См.: Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беллева, В. И. Васильев и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 13.

³ В 2014—2015 гг. Академией Генеральной прокуратуры РФ проведены социологические исследования проблем коррупции в Крымском федеральном округе. По специально разработанным анкетам опрашивались государственные и муниципальные служащие данного региона: в октябре-ноябре 2014 г. проанкетировано 82 служащих г. Севастополь и 50 служащих Республики Крым; в мае-июне 2015 г. — 78 служащих г. Севастополь и 1950 — Республики Крым.

ки в Республике Крым и направлен на защиту прав и свобод человека и гражданина, общественных интересов, безопасности государства, обеспечение надлежащей деятельности органов государственной власти, иных государственных органов Республики Крым, органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственной гражданской и муниципальной службы.

К основным направлениям деятельности органов государственной власти Республики Крым по повышению эффективности противодействия коррупции в субъекте названный Закон относит: проведение единой политики в области противодействия коррупции; создание механизма взаимодействия правоохранительных органов, органов государственной власти Республики Крым с общественными организациями и институтами гражданского общества; обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Республики Крым; совершенствование порядка использования имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым; реагирование органов государственной власти и местного самоуправления на публикации в средствах массовой информации о фактах коррупции; усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан, депутатов и юридических лиц; привлечение на государственную службу квалифицированных специалистов и ряд других.

Для эффективной реализации указанных направлений и механизмов антикоррупционной политики Республики Крым принят ряд нормативных правовых актов. Среди них особое место занимают правовые акты (указы) главы Республи-

ки Крым: от 4 августа 2014 г. № 174-У «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Крым и урегулированию конфликта интересов»; от 27 февраля 2015 г. № 54-У «О мерах по противодействию коррупции в Республике Крым»; от 22 сентября 2015 г. № 258-У «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Крым»; от 26 ноября 2015 г. № 364-У «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в Республике Крым на 2016—2017 годы» и др.

Анализ нормативных правовых актов Республики Крым в сфере противодействия коррупции показал, что в основном они воспроизводят положения соответствующих федеральных законов и указов Президента РФ. На проблему дублирования норм федерального законодательства обращается внимание в научных исследованиях. Так, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ проводились исследования практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах РФ, по результатам которых выявлен ряд проблем общеправового, содержательного и институционального характера. При этом среди общеправовых отмечена именно проблема дублирования федеральных норм⁴.

Почти повсеместно можно обнаружить воспроизведение в региональных законах положений о мерах по профилактике коррупции, повторение основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. Излишнее дублирование в антикоррупцион-

⁴ См.: Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Белыева, В. И. Васильев и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. С. 32.

ном законодательстве субъектов РФ норм соответствующего федерального законодательства без конкретизации региональной специфики усложняет ситуацию⁵.

Причины такого положения вещей, когда региональный законодатель не выходит за рамки регулирования, предложенного федеральным центром, даже при наличии явных пробелов, кроются иногда в отсутствии квалифицированных кадров, добросовестных профессиональных заблуждениях. Однако они также обусловлены следующим.

Все нормативные правовые акты регионального уровня проходят экспертизу (проверку на законность) в таких федеральных структурах, как Министерство юстиции и прокуратура РФ. Положения, выходящие за пределы, установленные федеральным актом, как правило, рассматриваются как несоответствующие федеральному законодательству и, соответственно, требующие отмены или корректировки. Поэтому еще на стадии подготовки правовых актов субъекта РФ правовые структурные подразделения, осуществляющие внутреннюю юридическую экспертизу, стремятся избежать возможных вопросов со стороны контрольно-надзорных органов.

Например, указом главы Республики Крым от 13 мая 2016 г. № 172-У было утверждено Положение о порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Республики Крым, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Его разработка и принятие были обусловлены изданием Указа Президента РФ от 22 декабря

2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

В обоих указах содержится диспозитивная норма (очень напоминающая коррупциогенный фактор) о том, что уведомления, заключения и другие материалы, представленные Президенту РФ (главе Республики Крым), по его решению могут быть переданы для рассмотрения в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (в Комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Республике Крым), который (которая) в данном случае выступил бы в качестве комиссии по урегулированию конфликта интересов.

При подготовке проекта названного выше указа от 13 мая 2016 г. № 172-У, в которой автор настоящей статьи принимал непосредственное участие, возникло оправданное ситуацией в регионе и переходным периодом предложение — закрепить норму об обязательном рассмотрении на комиссии всех подобных уведомлений и материалов, за исключением ситуаций, не терпящих отлагательства в реагировании. Это было продиктовано целесообразностью наработки отсутствующей практики по признанию тех или иных ситуаций конфликтными, оказания максимального содействия главе Республики в принятии законных и обоснованных решений. Однако в итоге предложение не было поддержано именно ввиду отсутствия чего-то подобного в Указе Президента РФ от 22 декабря 2015 г. № 650. И это несмотря на то, что данным Указом компетенция и полномочия органов госу-

⁵ См.: Бикеев И. И., Кабанов П. А. О систематизации норм антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации в современных условиях // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 36.

дарственной власти субъектов РФ не определяются, рекомендуется лишь принять правовые акты, регламентирующие процесс уведомления о конфликте интересов на региональном уровне.

В этом контексте справедливо утверждение Т. Я. Хабриевой о том, что подобного рода проблемы должны решаться не только федеральным центром, но и самостоятельно субъектами РФ, прежде всего посредством оптимизации правоприменительной практики по вопросам, касающимся реализации антикоррупционных мероприятий⁶.

На региональной повестке дня, в том числе Крыма, — вопрос распространения запретов и ограничений, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на отдельных должностных лиц организаций, созданных для исполнения функций органов власти.

Такие ограничения предусмотрены ст. 12² Федерального закона. Об организациях, создаваемых субъектами РФ, муниципальными образованияами, речь не идет. В то же время такие организации зачастую связаны с реализацией государственных и муниципальных функций, услуг. Следовательно, коррупционные риски здесь присутствуют, а значит, нужны антикоррупционные стандарты, снижающие эти риски.

В связи с этим возможно внесение изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции» (в частности, в ст. 12² и 12⁴) в части распространения ограничений и запретов на организации, соз-

данные для исполнения функций государственных и муниципальных органов.

Целесообразно также поставить вопрос о замене тяжеловесного перечисления разного рода организаций с государственным участием (государственные корпорации, организации, созданные на основании федерального закона, организации, созданные для выполнения функций федеральных государственных органов, федеральные фонды и т. д.) простой формулировкой «государственные и муниципальные организации», имея в виду, что все, созданное государством или муниципальным образованием, должно профиликовать коррупционное поведение своих работников, внедрять антикоррупционные нормы, независимо от рода деятельности.

Проблемы правового регулирования в сфере противодействия коррупции также выявляются при мониторинге реализации нормативных правовых актов федерального уровня. Связаны они с несовершенством конструкций отдельных норм антикоррупционного законодательства, противоречивостью определенных требований (например, в вопросе передачи ценных бумаг в доверительное управление лицами, находящимися на службе у государства), недостаточностью правовой регламентации (например, в части ответственности за несоблюдение ограничения по трудоустройству бывшими государственными служащими), частыми изменениями (как правило, не менее двух раз в год) базовых федеральных законов в этой сфере.

Постоянно корректируемое федеральное законодательство служит толчком к принятию новых и изменению действующих нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных правовых актов по вопросам противодействия коррупции, что не всегда происходит своевременно и рефлексировается актами прокурорского реагирования.

⁶ См.: Хабриева Т. Я. Практика реализации региональных программ противодействия коррупции: типичные ошибки и меры по совершенствованию: доклад // Всероссий. науч.-практ. конф. «Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: проблемы и способы их решения». Казань, 2012.

В соответствии с Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» и указом главы Республики Крым от 22 сентября 2015 г. № 258-У в Республике создана вышеупомянутая Комиссия по координации работы по противодействию коррупции. В числе полномочий Комиссии — подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и Республики Крым о противодействии коррупции.

В целом правовая основа противодействия коррупции в Республике, включая базовый Закон Республики Крым от 22 июля 2014 г. № 36-ЗРК, сформирована. Она полностью соответствует федеральному законодательству. В то же время в 2015—2016 гг. имелась настоятельная потребность в принятии ряда подзаконных актов.

В связи с этим в указанный период в Республике были приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок рассмотрения Комиссией вопросов соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности; вопросы деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов органов исполнительной власти Республики Крым; вопросы деятельности органа Республики Крым по профилактике коррупционных правонарушений; процедуру контроля за расходами должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления Республики; порядок проведения проверки достоверности полноты сведений, представляемых муниципальными служащими, и др.

Активную роль в создании адекватной правовой базы противодействия коррупции на территории Республики Крым играют органы прокуратуры. Согласно данным,

приведенным в докладе прокурора Республики на заседании итоговой коллегии 3 февраля 2016 г., на основании актов прокурорского реагирования отменено и приведено в соответствие с действующими законами 227 правовых актов. Это результат антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры на систематической основе, которая позволяет выявлять и устранять «легальные» причины и условия процветания коррупции. Исполнение норм законодательства о противодействии коррупции обеспечивается привлечением к ответственности виновных лиц на основе материалов прокурорских проверок. По результатам проверок соблюдения антикоррупционных запретов и ограничений семь должностных лиц уволено в связи с утратой доверия, возбуждено 30 уголовных дел, шесть производств об административных правонарушениях по фактам дачи вознаграждений в интересах юридических лиц⁷.

За последние годы как на федеральном, так и региональном уровне предприняты значительные усилия, направленные на минимизацию уровня коррупции в стране, — от формирования антикоррупционного законодательства до создания новых органов, участвующих в противодействии коррупции. От успешного продолжения этой политики зависит реализация национальных интересов России практически во всех сферах общественной жизни⁸.

⁷ См.: Доклад прокурора Республики Крым Н. В. Поклонской на расширенном заседании коллегии прокуратуры по итогам работы в 2015 году 3 февраля 2016 г. URL: <http://rkproc.ru/ru/news/predlagaem-vashemu-vnimaniyu-doklad-prokurora-respubliki-natali-poklonskoj-na-rasshirennoe> (дата обращения: 04.02.2016).

⁸ См.: Капинус О. С. Проблемы противодействия коррупции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 3. С. 3—9.

В заключение необходимо отметить, что научное осмысление процессов формирования антикоррупционного правового поля и проблем соответствующего правоприменения в Республике Крым еще предстоит. На сегодняшний день не проводилось исследований, связанных со столь масштабными изменениями политической, экономической, социальной и

правовой систем в отдельно взятом регионе (субъекте РФ)⁹, в том числе посвященных коррупции и борьбе с ней.

⁹ См.: Кашкаров А. А. Трансформация местных представительных органов публичной власти в Крымском федеральном округе как фактор обеспечения криминологической безопасности // Юридический мир. 2015. № 6. С. 50.

Библиографический список

Бикеев И. И., Кабанов П. А. О систематизации норм антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации в современных условиях // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4.

Доклад прокурора Республики Крым Н. В. Поклонской на расширенном заседании коллегии прокуратуры по итогам работы в 2015 году 3 февраля 2016 г. URL: <http://rkproc.ru/ru/news/predlagaem-vashemu-vnimaniyu-doklad-prokurora-respubliki-natali-poklonskoy-na-rasshirennom> (дата обращения: 04.02.2016).

Капинус О. С. Проблемы противодействия коррупции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 3.

Кашкаров А. А. Трансформация местных представительных органов публичной власти в Крымском федеральном округе как фактор обеспечения криминологической безопасности // Юридический мир. 2015. № 6.

Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013.

Хабриева Т. Я. Практика реализации региональных программ противодействия коррупции: типичные ошибки и меры по совершенствованию: доклад // Всерос. науч.-практ. конф. «Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: проблемы и способы их решения». Казань, 2012.