

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

Ефремов Андрей Михайлович

Магистрант,
ФГБОУ ВО "Российская академия
народного хозяйства и гос. службы
при Президенте РФ"

LEGAL PROBLEMS OF COUNTERACTION OF CORRUPTION IN BODIES OF STATE POWER OF THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA)

A. Efremov

Annotation

The legal challenge of combating corruption in public authorities of the Republic of Sakha (Yakutia), is an important subject for study because, despite the use of a comprehensive list of measures for countering corruption, at the moment the problem is not solved in full. The article analyzes the law enforcement practice of legislation, the causes of corruption offences, the existing problems of legal and organizational nature. Discusses the results of surveys conducted in the study. Formulates proposals for improving legislation with a view of increase of efficiency of counteraction of corruption.

Keywords: law, anti-corruption activities, public authorities of the Republic of Sakha (Yakutia), the problems of corruption counteraction.

Аннотация

Правовые проблемы противодействия коррупции в органах государственной власти Республики Саха (Якутия), являются актуальной тематикой для проведения исследования, так как, несмотря на применение обширного перечня мер по противодействию коррупции, на данный момент проблема не решена в полном объеме. В статье анализируется практика правоприменения законодательства, причины коррупционных правонарушений, существующие проблемы правового и организационного характера. Рассматриваются результаты опросов, проведенных в рамках исследования. Формулируются предложения по совершенствованию законодательства с целью повышения эффективности противодействия коррупции.

Ключевые слова:

Право, антикоррупционная деятельность, органы государственной власти Республики Саха (Якутия), проблемы, коррупция, противодействие.

Противодействие коррупции является одним из приоритетных направлений государственной политики. О необходимости совершенствования данной деятельности ежегодно отмечается и в посланиях Президента РФ[1]. Становление и развитие антикоррупционной деятельности в современной России – это "не самоцель, результатом ее должно стать снижение негативного воздействия коррупции на общество, содействие становлению честной и эффективной системы власти на всех уровнях управления"[2, с. 44]. Действующая антикоррупционная политика насчитывает внушительный комплекс нормативных актов и мероприятий, эффективная реализация которых должна доказать реальную силу и способность предупредить коррупционное явление либо нейтрализовать его негативные последствия. Более того, этому институту отведена обособленная часть в любом публичном законодательстве РФ (о полиции, об основах местного самоуправления, о государственной службе, об образовании и т.д.). Между тем, учитывая разновидность действующих институтов влас-

ти, изменения, происходящие в их деятельности и условия их реализации, в настоящее время требуется антикоррупционная концепция. Одним из особых органов власти являются органы местного самоуправления, у которых уровень коррупционных правонарушений остается самым высоким. Так, по данным Следственного Комитета РФ, только за 9 месяцев 2014 года за коррупционного характера преступные деяния были привлечены к уголовной ответственности лица с "особым правовым статусом": 22 следователя органов внутренних дел, 1 следователь наркоконтроля, 7 следователей Следственного комитета, 10 прокуроров, 40 адвокатов, 32 члена избирательных комиссий, 139 депутатов органов местного самоуправления, 188 выборных должностных лиц органов местного самоуправления, 9 депутатов органов законодательной власти и двое судей[7]. Республика Саха (Якутия) не является исключением, поскольку эффективность борьбы с коррупцией на протяжении последних лет в этом регионе подвергнута сомнению в связи с резким ростом коррупционных проявлений. Так, если за 2013

год муниципальными служащими Республики Саха (Якутия) было совершено 26 коррупционных преступлений, то за 2014 год 60. По данным Департамента по профилактике коррупционных и иных правонарушений при Главе Якутии "только за восемь месяцев 2015 года в Республике Саха (Якутия) правоохранительными органами выявлено 105 преступлений коррупционной направленности. Из них 20 совершено муниципальными служащими.

Из решения Совета по местному самоуправлению при Главе Республики Саха (Якутия) от 20 марта 2015 года следует, что отмечена недостаточная работа глав районов по организации антикоррупционной деятельности и по контролю за исполнением требований антикоррупционного законодательства, приведших к существенному росту коррупционных преступлений, совершенных муниципальными служащими и служащими муниципальных учреждений на территории муниципальных образований Верхневиллюйского (с 0 до 4), Вилюйского (с 0 до 4), Верхоянского (с 4 до 9), Кобяйского (с 0 до 10), Нюрбинского (с 3 до 8), Сунтарского (с 0 до 24), Эвено-Бытантайского (с 0 до 4)[9]. Изложенное подтверждает, что процесс криминализации органов местного самоуправления набирает рост достаточно активными темпами. И это происходит несмотря на обилие принимаемых государственного и муниципального уровня нормативных правовых актов (законов, указов, распоряжений, концепций, программ, постановлений и т.д.), направленных на борьбу с коррупцией. Следует также отметить, что федеральная, региональная и муниципальные уровни власти, несмотря на разные по своему содержанию статусные составляющие в антикоррупционном законодательстве наделены одинаковым значением. К примеру, невзирая на повышенную общественную опасность совершенных должностными лицами федеральной и региональной государственной власти коррупционных деяний, все три уровня власти на равных условиях включены в состав коррупционных преступлений как особо квалифицированный вид (ч.4 ст.290 УК РФ). Из чего видно, что на фоне антикоррупционной политики муниципальная власть приравнена по своей значимости с более высокими и сложными уровнями государственной власти, вне зависимости от масштаба и последствий совершенного коррупционного деяния. Если обратиться к видам совершаемых должностными представителями муниципальных образований, то можно отметить следующее. На уровне муниципальных органов государственной власти в 2014 году возросло количество преступлений, связанных с хищением бюджетных средств, при использовании служебного положения[9].

Основными причинами этого можно назвать: отсутствие реального и эффективного контроля за расходованием бюджетных средств, нарушение условий конкуренции, наличие законодательного иммунитета от уголовно-

го преследования определенных субъектов [10, с. 19]. Определенное значение в этом имеет также и соответствующее законодательство. Так, законодатели, руководимые идеей экономической и иной самостоятельности муниципального звена, расширяя перечень полномочий органов муниципальной власти, недостаточно четко разрабатывают механизм реализации контрольных функций. Например, по законодательству РФ об общих принципах и организации местного самоуправления избранного населением главу муниципалитета фактически невозможно освободить от должности (это можно сделать только с согласия 2/3 депутатов местного совета) (ст.74.1.). И это только одно из условий. Более того, нельзя на него наложить и дисциплинарное взыскание. Такая свободная стезя не всегда адекватно и рационально может быть воспринята муниципальными руководителями, приводя, к примеру, ощущению полного всевластия и безнаказанности. Следует также отметить, что ФЗ о противодействии коррупции содержит расплывчатые нормы об ответственности. И что конкретно, какие действия признаются коррупционным нарушением, какова их систематизация и классификация не раскрывает. Систематизация таких нарушений должна быть обобщена по видам деяний (уголовное, административное, служебное, гражданское, этическое), каждый с четкими мерами принудительного правового воздействия за их совершение. Более того, современная трактовка понятия коррупционных нарушений давно вышла за пределы уголовно-правовой борьбы, при этом в большинстве случаев муниципалы боятся только уголовно-правового наказания, т.к. остальное четко не отрегулировано. Например, нарушения требований антикоррупционного законодательства могут быть связаны с невыполнением превентивных требований ответственным должностным лицом (выраженных в принятии неправильных нормативно-правовых актов, неполном предоставлении или уклонении от предоставления информации о доходах, использовании и информации или других средств в неслужебных целях (например, в творческой или преподавательской), нарушении этических правил, в дезорганизации работы совещательных, контрольных комиссий и т.д.).

Аналогичные коррупционные составляющие выявляются и в нормативно-правовых актах, принимаемых местной властью. Так, в 2014 году органами прокуратуры выявлено, что 363 таких акта и 91 проект содержали 506 коррупциогенных факторов[8]. По результатам мониторинга, зачастую причина этого явления – банальная правовая неграмотность. Кроме того, во многих муниципальных образованиях республики несвоевременно исполняются рекомендации федеральных правовых актов в части разработки новых муниципальных правовых актов, направленных на создание действенного механизма реализации антикоррупционного законодательства. Принимаемые нормативные правовые акты органов местно-

го самоуправления муниципальных образований содержат ряд ошибок, недостатков, обусловленных не совсем правильным толкованием актов РФ в сфере антикоррупционного законодательства. Основной причиной роста коррупционных деяний, на наш взгляд, является несовершенство как федеральной, так и региональной нормативной базы. Так, в Закон РС (Якутия) от 19.02.2009 № 227 IV "О противодействии коррупции в Республике Саха (Якутия)" положения, называющие органы местного самоуправления в качестве субъектов антикоррупционной политики с определенными обязательствами и полномочиями появились в его редакции лишь 26.03.2015 (ч.4.1. ст.7). К слову сказать, такие уточняющие нормы появились в Федеральном законе о противодействии коррупции в 2011 году, до этого момента о возможном участии органов местного самоуправления и муниципальных учреждений косвенно указывали только общие нормы.

В этой связи, согласно обновленному региональному закону о противодействии коррупции в Республике Саха (Якутия) к полномочиям органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции относятся:

1. проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления, а также их проектов;

2. осуществление контроля за установлением в должностных регламентах муниципальных служащих правил, нормативов, требований, должностных обязанностей, ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) муниципальными служащими должностных обязанностей, а также установление механизма привлечения указанных лиц к ответственности в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) должностных обязанностей;

3. разработка муниципальных планов, программ по противодействию коррупции, проведение антикоррупционного мониторинга, участие в формировании в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, организация информирования граждан о деятельности органов местного самоуправления и предоставляемых ими муниципальных услуг;

4. создание комиссий, совещательных органов по противодействию коррупции;

5. принятие иных мер по противодействию коррупции в соответствии с федеральными законами.

Как видно, муниципальные органы и их образования сейчас наделены специальным арсеналом антикоррупционной деятельности, в том числе и полномочиями самоконтроля. Таким образом, можно констатировать, что

региональный процесс противодействия коррупции только начинает этап становления. Вместе с тем, в региональных органах государственной власти, и на уровне муниципалитетов продолжают такие виды работ как создание условий для работы электронного правительства, многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг населению, перевод на электронные торги государственных и муниципальных заказов. Открытость исполнительных органов власти и администраций муниципалитетов также обеспечивается через практику отчетов перед населением. В Республике Саха (Якутия) при Администрации Главы региона функционирует помимо Департамента по противодействию коррупции и взаимодействию с правоохранительными органами, также и созданный в апреле 2015 г.

Совет по противодействию коррупции при Главе Республики Саха (Якутия), и несмотря на это в регионе, остаются проблемными и требующими освещения следующие моменты:

1. организация антикоррупционной работы в органах местного самоуправления первого (поселкового) уровня все еще находится на низком уровне, преступления коррупционной направленности в основном выявлены в сельских поселениях;

2. работа по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в большинстве муниципальных образований организована слабо;

3. не во всех подведомственных муниципальных учреждениях, предприятиях определены должностные лица, ответственные за антикоррупционную работу, а также не приняты единые требования к их квалификации, механизму обратной связи.

Одной из причин резкого роста коррупционных преступлений в муниципальной сфере в Республике Саха (Якутия) послужило то, что некоторые руководители органов местного самоуправления, пользуясь практически единоличным правом управления муниципальным имуществом умышленно уплачивали штрафы за счет бюджетных средств. Повсеместно наблюдается недостаточная работа по освещению тематики, связанной с профилактикой коррупционных проявлений в СМИ муниципальных образований, что свидетельствует о предпочтении власти на местах умалчивать проблемы и нежелании просвещать в антикоррупционной грамотности свое население. И это несмотря на то, что по результатам проведенного социологического исследования 40% опрошенных якутян в той или иной мере признают, что элементы коррупции облегчают им возможность получения государственных или муниципальных услуг [11]. Мони-

торинг деятельности созданных в муниципальных образованиях республики комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов свидетельствует, что во многих районах указанные комиссии все еще работают пассивно. В первую очередь, причина в этом кроется в отсутствии профессиональной компетенции ее "экспертов", поскольку большинство из них не являются специалистами, тонко знающими и понимающими коррупционные риски. Более того, в целом работа по подбору кадров при назначении, согласовании на должность руководителей муниципальных учреждений также ведется в ненадлежащем порядке. А именно, выявлено принижение требований в ходе подбора и назначения должностных лиц к их деловым и личным качествам, недостаточно эффективна работа по проведению аттестаций работников при выдвижении на вышестоящую должность или решении вопроса о соответствии занимаемой должности, слабая воспитательная работа с кадрами, все еще недостаточный уровень проведения в районах, учреждениях правового просвещения служащих и граждан. При этом следует отметить, что ФЗ "О противодействии коррупции" не разделяет органы местного самоуправления на уровень муниципального района и уровень поселения. В этой связи, на практике предъявляются одинаковые требования к организации работы по противодействию коррупции, как к администрации муниципального района, так и к администрации сельского поселения. Поэтому, для правильного исполнения требований антикоррупционного законодательства необходимы на региональном уровне разработанные методические рекомендации о порядке принятия нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции с учетом особенностей каждого из вида уровня власти.

Для совершенствования антикоррупционной политики на муниципальном уровне необходимо усилить роль глав улусов (районов), с установлением для них существенной доли ответственности в координировании и организации антикоррупционной работы в целом на закрепленной за ним территории. В вопросах противодействия коррупции на уровне федерального законодательства необходимо более четко отрегулировать вопросы ответственности глав муниципальных образований за неисполнение антикоррупционного законодательства, так как применение дисциплинарного воздействия к самим главам поселений имеет ряд объективных сложностей и зачастую их трудно своевременно наказать или освободить от должности в связи с утратой доверия. Указанное становится более актуальным также и потому, что приоритет в разработке карательных мер реагирования на любые правонарушения принадлежит прежде всего федеральному, не региональному законодательству.

Кроме того, для повышения ответственности за совершенные коррупционные правонарушения необходимо активизировать деятельность комиссий по урегулированию конфликта интересов, практиковать проведение комплексных и периодических служебных проверок, создав тем самым обстановку нетерпимости к коррупционным проявлениям, особенно при осуществлении контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, муниципальным имуществом, порядком предоставления государственных и муниципальных услуг. По справедливому замечанию ученых, "профилактические меры борьбы с коррупцией гораздо сложнее, чем меры наказания, но в то же время они действеннее и эффективнее и при умелом и последовательном использовании приводят к нужным результатам"[12, с.22]. В этой связи приоритетное значение, на наш взгляд, в борьбе с коррупцией должны иметь предупредительные меры в отношении кадрового отбора, поскольку ответственного чиновника надо растить и воспитывать. Для этого необходимо как можно раньше, начиная с первых курсов его обучения в профессиональном образовании учить основам нетерпимости к коррупционным проявлениям, стандартам антикоррупционного поведения государственно-го и муниципального служащего.

Изменений, на наш взгляд, требуют положения регионального законодательства о муниципальной службе. Согласно ст. 1011 Закона Республики Саха (Якутия) "О муниципальной службе в Республике Саха (Якутия)" от 11.07.2007 № 976 для лиц, принимаемых на службу в муниципалитет установлены заниженные требования, уступающие, по своему содержанию аналогичным положениям, действующим согласно законодательству о государственной гражданской службе. Так, лицо может быть принято на службу несмотря на факт судимости или уголовного преследования, прекращенного по не реабилитирующим основаниям. И это действует в таких обстоятельствах, когда по некоторым критериям государственная гражданская и муниципальная служба по компетентной характеристике, целевым установкам и задачам деятельности фактически одинаковы. Идентичными они признаются также и в таких сферах как уголовная и иные виды ответственности, типовые требования к этическому поведению служащих, противокоррупционное законодательство и т.д. Муниципальным служащим следует также запретить членство не только в коммерческих, но и в некоммерческих организациях. Нельзя не учитывать, что такие юридические лица согласно действующему гражданскому и иному законодательству вправе приобретать определенные денежные средства, выгоду. В частности, по грантовым заявкам, субсидиям, пожертвованиям, отчислениям и т.д. В противном случае, грань между дозволенным и недозволенным при возникновении конфликта интересов в муниципальной службе может быть сведена на нет.

Таким образом, представляется, что борьба с коррупцией на муниципальном уровне должна носить системный характер, включающий меры правовые, среди которых уголовно-правовое законодательство далеко не главная, хотя и необходимая часть, организационные, кадровые, информационные, педагогические, социально-

экономические и иные. Поскольку само по себе наличие проблем в антикоррупционной политике и постановка вопроса об ее усилении является подтверждением не только недостаточно эффективной борьбы, но и предпосылкой роста недоверия к представителям государственного и муниципального механизма.

ЛИТЕРАТУРА

1. Официальный Сайт Президента РФ. [Электронный ресурс]. –Режим доступа: www.kremlin.ru
2. Костин Ю.В. Актуальные проблемы повышения эффективности противодействия коррупции в органах местного самоуправления современной России // Вестник Казанского юридического института МВД России. №4. –2012. –С.40-48.
3. Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы. Под ред. профессора Долговой А.И. –М.: Российская криминологическая ассоциация, 2015. 361 с.;
4. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией: сборник материалов научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 24 июня 2009 года). –Спб.: Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности, 2009. –90 с.;
5. Актуальные проблемы теории и практики уголовного права, борьбы с преступностью и ее отдельными видами: сборник очерков / под ред. В.В. Лунеева. – М.: Издательство Юрайт, 2010. –799 с.;
6. Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции: учеб. пособие / В.Г. Гриб, Л.Е. Окс. –М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. –192 с.
7. СК подвел итоги работы по борьбе с коррупцией. [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://lifenews.ru/news/146620> (дата обращения: 10.03.2017).
8. Сводный отчет о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики в Республике Саха (Якутия) в 2014 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://old.sakha.gov.ru/node/225448> (дата обращения: 10.03.2017).
9. Решение Совета по местному самоуправлению при Главе РС (Я) от 20.03.2015г. [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://old.sakha.gov.ru/node/225448> (дата обращения: 10.03.2017).
10. Гиреев Ш.Т. Состояние и динамика коррупционных преступлений в органах местного самоуправления // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. №4. –2011. –С.16-23.
11. Коррупция глазами якутян / Портал "Криминальные новости Якутии" [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <https://vk.com/wall47688450?q=%23%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F> (дата обращения: 18.03.2017).
12. Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. №4. –2012. –С.20-29.

© А.М. Ефремов, (www.advokat30111@gmail.com), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

