

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Уральский государственный педагогический университет»
Институт психологии
Кафедра социальной психологии, конфликтологии и управления

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ
УРОВНЕ**

Выпускная квалификационная работа
Направление подготовки «38.03.04 – Государственное и муниципальное
управление»

Квалификационная работа
допущена к защите
Зав. кафедрой
«__» _____ 2018 г.

Исполнитель:
Спичкин Максим Юрьевич
обучающийся 4 курса
гр. БГ-42

Руководитель:
Оболенская Алена Германовна
Кандидат экономических наук,
доцент кафедры социальной
психологии, конфликтологии и
управления

Екатеринбург 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ЯВЛЕНИЕ.....	6
1.1 Понятие коррупции как системы.....	6
1.2 Государственные и муниципальные антикоррупционные стратегии...14	
1.3 Антикоррупционная политика на муниципальном уровне.....	19
ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ.....	25
2.1 Проведение опроса направленного на восприятие коррупции.....	25
2.2 Разработка методических рекомендаций для муниципальных образований.....	41
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	71
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	74
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	82

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. В наше время коррупция относится к угрозам национальной безопасности в России. Коррупционная система, ее масштабы, специфика и динамика – следствие общих политических, социальных и экономических проблем. Сейчас Россия переживает модернизацию, коренной перелом государственных, экономических, социальных, психологических и геополитических устоев.

Кризис в Европе, санкции США и ЕС продемонстрировали катастрофический отток капитала из России. Без комплексной модернизации инфраструктуры, для которой необходимо решительное ограничение коррупции и произвола монополий, а также переход к разумному, на уровне Евросоюза, протекционизму, экономическая политика не сможет стать эффективной.

Коррупция в России существует со времен образования государства. Seriously проблемой проявления коррупционных нарушений занимался Петр I. В чреде комплексных реформ по модернизации страны, Петр I выявил, что развитию мешает именно проявление коррупции. По этому поводу написано множество научной литературы. Но мздоимство миновало времена правления Петра I, Екатерины и Николая II. Советский период был неоднозначен, но и здесь коррупция присутствовала в том или ином виде. Конечно, это явление не так широко обсуждалось из-за цензуры. Со сменой политического строя ситуация коренным образом изменилась. Предлагают способы избавления гражданского общества от коррупционных проявлений. При этом любят вспоминать Иосифа Виссарионовича Сталина и его методы борьбы с этой системой. Коррупция тормозит развитие страны, и не дает процессу модернизации выйти на новый качественный уровень.

Определяя проблемы коррупционных правонарушений, всегда идет акцент на органах государственной власти. Именно этот сегмент является наиболее подверженным коррупционным проявлениям. Несмотря на активное противодействие коррупции в органах государственного управления, следует констатировать, что объективно, результаты нельзя назвать положительными. Пресечение действий чиновников, ограничение в направлении деятельности, активизирует поиск новых путей получения коррупционных доходов.

Коррупция – весьма сложное и разноплановое явление, поэтому разнообразны и ее причины. Коррупционная система, ее масштабы, специфика и динамика – следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Сейчас Россия переживает модернизацию, коренной перелом государственных, экономических, социальных, психологических и геополитических устоев [25, с.41-45].

Поэтому неудивительно, что она следует общим закономерностям развития, в том числе и негативным.

Теоретическим проблемам противодействия коррупции значительное внимание уделяли в своих работах: В.В. Астанин, Г.Н. Борзенков, А.Н. Варыгин, Б.В. Волженкин, А.И. Гуров, В.Н. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнецова, Н.А. Лопашенко, А.В. Наумов.

Объектом исследования является организация противодействия коррупции органами местного самоуправления.

Предметом исследования выступает планирование антикоррупционной деятельности муниципальных образований Свердловской области.

Цель работы: разработка методических рекомендаций по противодействию коррупции на муниципальном уровне.

Для достижения цели были поставлены следующие задачи:

1. Рассмотреть законодательные аспекты и содержание антикоррупционной политики РФ;
2. Провести анализ опыта в области противодействия коррупции;
3. Представить характеристику органов местного самоуправления;
4. Разработать методические рекомендации по борьбе с коррупцией на муниципальном уровне.

В соответствии с намеченной целью и задачами исследования нами были определены следующие методы:

Теоретический анализ научной и методической литературы по теме исследования, беседа, анкетирование, анализ, обработка и обобщение полученных данных.

Структурными элементами выпускной квалификационной работы являются:

Введение, основная часть, состоящая из двух глав, заключение, список использованных источников.

ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ЯВЛЕНИЕ

1.1 Понятие коррупции как системы

Феномен коррупции существует с древнейших времен. Об этом свидетельствует сама этимология слова «коррупция». Это понятие столь же многогранно и неоднозначно, как и обозначенное им явление. Популярной в отечественной науке является версия, согласно которой «коррупция» произошла от латинского «corruption», что означало «порча, подкуп». Но существует и другая точка зрения, представляемая отечественным исследователем Мишиным Г.К.: «Вопреки утверждениям большинства пишущих по этим вопросам авторов, латинский термин «corruption» происходит от двух корневых слов «cor (сердце; душа, дух, рассудок) и rption» (портить, разрушать, развращать). Поэтому суть коррупции не в подкупе, продажности публичных и иных служащих, а в нарушении единства (дезинтеграции, разложении, распаде) того или иного объекта, в том числе органов государственной власти [26, с. 417].

Самым пагубным и опасным видом коррупции является коррупция в органах государственной власти (или политическая коррупция). Безусловно, «политическая коррупция» является более широким понятием, нежели «коррупция в органах государственной власти». В данной работе предлагается считать эти термины равнозначными, основываясь на смежности семантических компонентов. Она наиболее разрушительна по своему воздействию на общество, непосредственно или опосредованно влияет на каждого гражданина страны. Именно ей будет посвящено данное исследование. В настоящее время в политической науке существует несколько определений коррупции. На мой взгляд, наиболее актуальным может считаться определение, предлагаемое отечественными юристами:

«Коррупция – это преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения».

В той или иной степени, проблема коррупции свойственна всем странам современного мира, независимо от их политического устройства или уровня экономического развития. Коррупционная деятельность всегда рассматривалась как явление внутригосударственное, для каждой страны как «проблема своего Отечества». Но к концу XX века вместе с глобализацией мировых политических процессов коррупция становится международным явлением; проблемой, для решения которой требуется консолидированная позиция мирового сообщества. Подтверждение этому можно найти в преамбуле Конвенции против коррупции – Организации Объединенных Наций: «Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней» [3].

Тем не менее, вопрос, является ли борьба с коррумпированностью в органах власти компетенцией исключительно национального государства или международное сообщество должно взять на себя часть ответственности и более активно противодействовать данному виду коррупции, остается открытым. Приблизиться к ответу на него помогает рассмотрение политических последствий коррупции в органах власти; анализ зарубежного опыта и мер, принимаемых международным сообществом для противодействия этому явлению, а также выявление тех действий, которые позволят сделать борьбу с коррупцией более эффективной.

Как уже говорилось выше, не существует государства, которое никогда бы за свою историю не сталкивалось с коррупцией в органах власти. Вместе с тем для одних стран задача борьбы с коррупцией является крайне актуальной, в то время как для других сам факт укоренившейся во властных структурах коррупции (впрочем, как и ее проявления в других сферах общественной жизни) не считается чем-то вопиющим или подлежащим табуированию; в одних государствах коррупция парализует приводящиеся реформы и замедляет развитие, в других - случаи коррупции в органах власти настолько редки, что шокируют общество и правоохранительные органы. Другими словами, не только уровень коррупции, но и отношение к ней дифференцируется в зависимости от обычаев, традиций, уровня экономического развития, наличия политических свобод в государстве и множества других условий.

Нельзя сказать, что на данный момент коррупцию в органах власти можно поставить в один ряд с такими глобальными проблемами человечества, как неравенство Севера и Юга, международный терроризм и др. Данная проблема носит несколько иной характер. Для ее понимания очень важна характеристика коррупции, данная бывшим Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном: «Коррупция – это коварная болезнь, которая имеет разрушительное воздействие на разные сферы жизни общества. Она подрывает демократические принципы и верховенство закона, приводит к нарушениям прав человека, наносит ущерб экономике, снижает качество жизни, а также позволяет организованной преступности, терроризму и другим угрозам безопасности человечества процветать». Иначе говоря, коррупция - это питательная среда для многих глобальных проблем современности, своеобразный барьер, который мешает эффективно их решать.

Как отмечалось выше, коррупция в органах власти затрагивает все сферы общественной жизни. Экономические последствия коррупции в

государстве (в том числе нарушение работы рыночных механизмов, неэффективное распределение средств государственного бюджета, их расхищение) неразрывно связаны с последствиями социальными (усиление социального неравенства, неуважение правовой культуры). Но более подробно необходимо остановиться на политических последствиях коррупции. При высоком уровне коррупции власть теряет доверие общественности, что приводит к политической нестабильности и невозможности без поддержки населения осуществления запланированных программ. В некоторых случаях тотальная коррупция приводит к восстаниям и революциям. Так, некоторые исследователи связывают события «арабской весны» 2011 г. с высокой коррумпированностью правящих режимов в странах, где она свершилась. В частности, А.К. Пушкин задается вопросом: «Что повергло в прах такие, казалось бы, прочные и стабильные режимы, как правление Мубарака в Египте и бен Али в Тунисе? Их повергло в прах беспредельное возмущение части народа, который устал от тотальной коррупции верхов и уже не был готов терпеть ее».

Следствием теневой экономики является недополученные средства государственным бюджетом. Экономическое развитие замедляется, становится невозможной реализация национальных проектов. Эти процессы наряду с укоренившейся коррупцией в органах государственной власти приводят или могут потенциально приводить:

- к регрессу в политической жизни;
- к несменяемости политической элиты;
- к организации управления государством по-семейному и (или) клановому типу (непотизм), для чего приходится использовать «силовые» методы;
- к появлению вероятности свертывания демократических институтов и «скатывания» к диктатуре.

Как считал известный политолог Р. Даль, чрезмерная концентрация и централизация власти является тормозом для развития демократии. То же самое можно сказать и про борьбу с коррупцией – максимальное сосредоточение политических и экономических ресурсов в одном центре автоматически повышает вероятность возникновения коррупционных практик в органах власти. Таким образом, можно выдвинуть гипотезу о взаимосвязи политического режима и уровня коррупции в государстве.

Коррупция, а также обвинения в коррупционной деятельности являются инструментом политической борьбы во время предвыборных кампаний, они используются для дискредитации, как представителей власти, так и оппозиционных деятелей. Другими словами, борьба с коррупцией носит не только характер средства по самосохранению общества, но и является частью политического заказа, осуществляемого в интересах борьбы за власть.

Громкие коррупционные скандалы, вспыхивающие с постоянно увеличивающейся регулярностью с начала 90-х гг. XX в., подкрепляют убежденность мирового сообщества в необходимости проведения согласованной антикоррупционной политики. С этого времени начинает формироваться единый мировой стандарт противодействия коррупции под воздействием как государственных, так и негосударственных авторов. На период конца – начала XXI века приходится создание первых фундаментальных международных документов по борьбе с коррупцией. Если подойти к данной проблеме с юридической точки зрения, в течение двух последних десятилетий идет процесс перерастания национального антикоррупционного законодательства в глобальный международно-правовой институт, чему посвящена часть работы М.С. Качелина «Международно–правовые аспекты борьбы с коррупцией».

Каждое государство имеет свое отношение к вопросу борьбы с коррупцией в органах власти, самостоятельно принимает меры, которыми

руководствуется в этой борьбе. Например, в США одно из главных условий сдерживания коррупции – отсутствие иммунитетов у должностных лиц. Любой чиновник, от конгрессмена и до президента, может быть привлечен к уголовной ответственности. Примечательным является принятие в 1946 г. Конгрессом США закона о регулировании лоббистской деятельности. Он стал инструментом, позволившим значительно снизить уровень коррупции в органах американской государственной власти.

В Великобритании процедура отмены принятого закона, который на практике оказался коррумпированным, крайне проста и удобна. Вкупе с качественной антикоррупционной экспертизой, включающей в себя оценку регулирующего воздействия, эти меры позволяют контролировать и пресекать внедрение коррупционных практик на законодательном уровне.

Коррупция в итальянских органах власти к началу 90–х гг. XX века настолько укоренилась, что по инициативе прокуратуры благодаря политической воле руководства Италии было принято беспрецедентное решение провести антикоррупционную операцию под названием «Чистые руки». Результатом стали арест почти 1,5 тысячи бизнесменов и крупных чиновников, и укрепление веры общественности в неотвратимость наказания за коррупционные деяния.

Международное сотрудничество по борьбе с коррупцией необходимо для повышения эффективности мероприятий, проводимых в рамках данной борьбы. Но как понять, в какой стране уровень коррупции заведомо высок, а где ее проявления крайне редкие? Как измерить уровень коррупции в органах власти? Зачастую при ответе на этот вопрос используется индекс восприятия коррупции, введенный TI. Он составляется при участии независимых экспертов по международным финансам и экспертов–правозащитников. Но у этого подхода есть два серьезных изъяна:

во-первых, абсолютно независимых экспертов, как известно, не бывает, что влияет на объективность оценок;

во-вторых, в связи с возрастающей популярностью Transparency International индекс восприятия коррупции все больше влияет на само восприятие. Создается ситуация, описанная в работе «Коррупция и государство: причины, следствия и реформы»: «Когда каждый считает, что все погрязли в коррупции, то разве что святой удержится от дачи взяток». Общественное мнение становится толерантным к коррупции сначала на бытовом уровне, а затем и к политической коррупции.

Кроме индекса восприятия коррупции существует множество показателей коррупции в органах власти. Так, исследователи Кауфман, Край и Зойдо–Лобатон проводили серию международных опросов (при участии Всемирного банка, International Country Risk Guide). Участники опросов были разделены на две группы: бизнесмены и рядовые граждане страны, и группа экспертов. Преимуществами индекса ККЗ (аббревиатура по первым буквам фамилий исследователей – Кауфман, Край, Зойдо–Лобатон) являются широкий охват стран, в которых проводились опросы, и разнообразие источников, использованных при них. Одним из недостатков данного метода – слишком широкий спектр вопросов, а также их неоднородность при разных опросах.

Безусловно, для повышения эффективности международного сотрудничества по борьбе с коррупцией в органах власти необходимо установить более точные критерии определения уровня коррупции, чем те, что мы имеем сегодня. Для этого предлагается осуществить ряд следующих действий [44, с. 6-10]:

проанализировать причины возникновения и распространения коррупции в конкретной стране, проследить исторический путь данного феномена в конкретных условиях;

определить, что является максимально допустимым уровнем коррупции и везде ли он будет одинаков;

изучить имеющийся национальный успешный опыт борьбы с коррупцией, также рассмотреть неудачи государств на этом поприще;

исследовать международные документы, направленные на борьбу с коррупцией, оценить их эффективность на данный момент;

сопоставить пункты «3» и «4» для того, чтобы рассмотреть возможность применения опыта стран, наиболее преуспевших в борьбе с коррупцией, и создания международных норм, которые можно будет имплементировать в страны с высоким уровнем коррупции (учитывая их специфику);

создать антикоррупционные программы, сочетающие в себе «кнут и пряник»:

а) от демократизации всех сфер жизни, экономических и политических свобод, от создания активной гражданской позиции у населения и, как следствие, формирования гражданского общества, ведения профилактической и разъяснительной работы о вреде и недопустимости коррупции;

б) до ужесточения отбора кадров на должности государственной службы, неотвратимости наказания за совершенное преступление;

повысить качество антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, внедрить на федеральном и региональном уровнях государственного управления систему оценки регулирующего воздействия законопроектов.

Конечно же, это лишь общий план мер, которые могут помочь международному сообществу повысить эффективность борьбы с коррупцией в органах власти. Но и они могут быть претворены в жизнь только при осознании политическим руководством необходимости принятия и последовательного осуществления комплексной

антикоррупционной программы, а также при наличии политической воли для принятия непростых ответственных решений. Очевидно, что проблема коррупции в органах государственной власти тесно связана с эффективностью управления. Для повышения эффективности необходим двойной контроль политических решений «сверху» и «снизу». Для первого вида контроля необходима развитая система сдержек и противовесов в государственном управлении, для второго – развитое гражданское общество [54, с. 137].

В разных странах борьба с коррупцией в органах власти проводится по-разному. Разнятся не только методы борьбы и средства, выделяемые на нее, отличается и степень участия в международном сотрудничестве по противодействию коррупции. Несмотря на возникающие сложности в реализации антикоррупционных программ, лидеры подавляющего большинства государств, признают необходимость международного сотрудничества и готовы в нем участвовать. В послании по случаю Международного дня борьбы с коррупцией от 9 декабря 2012 г. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун отметил: «Коррупция – это не неизбежное явление».

Рассмотрим особенности противодействия коррупции на примере государственных и муниципальных антикоррупционных стратегий.

1.2 Государственные и муниципальные антикоррупционные стратегии

Антикоррупционная стратегия – это разработка и постоянное осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества в рамках принятых данным государством основ

конституционного строя с целью устранения (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни.

Главным инструментом долгосрочной государственной антикоррупционной политики, направленным на противодействие коррупции, искоренение условий и причин, порождающих ее, является национальная стратегия противодействия коррупции. Она учитывает формы правления и государственного устройства, охватывает все уровни власти: национальный, региональный и муниципальный. Национальная стратегия противодействия коррупции любого государства — постоянно совершенствуемая система мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера.

Национальная стратегия противодействия коррупции России принята на основе анализа работы государственных и общественных институтов по исполнению Федерального закона «О противодействии коррупции» и Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ 31.07.2008 № Пр.–1568. Начало системной борьбы с коррупцией в России связано с утверждением Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460 Национальной стратегии противодействия коррупции. Этим же актом были внесены изменения в Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг., который в дальнейшем дополнялся каждые два года.

Национальная стратегия противодействия коррупции представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающую федеративное устройство Российской Федерации, охватывающую федеральный, региональный и муниципальный уровни и направленную на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемую федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной

власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами (п. 2 Стратегии) [16].

Главная цель Национальной стратегии противодействия коррупции заключается в искоренении причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе, что подчеркивает превентивный характер антикоррупционной политики. Для достижения этих целей требуется последовательное решение следующих задач: 1) формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции; 2) организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции; 3) обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации (разд. II Стратегии).

Основными принципами Национальной стратегии противодействия коррупции являются: 1) признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации; 2) использование в противодействии коррупции системы мер, включающей меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции; 3) стабильность основных элементов системы мер по противодействию коррупции, закрепленных в Федеральном законе «О противодействии коррупции»; 4) конкретизация антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, Национального плана

противодействия коррупции на соответствующий период в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и в муниципальных правовых актах (разд. 3 Национальной стратегии противодействия коррупции).

Принципы противодействия коррупции по Национальной стратегии:

1) признание коррупции одной из системных угроз безопасности России не является новеллой для российского права. Еще в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537, законодатель официально признал коррупцию источником угрозы государственной и общественной безопасности. По мнению экспертов, именно признание отрицательного влияния коррупции на государство является первой ступенью в осуществлении антикоррупционных реформ. Вместе с тем, как показывает практика, такое признание само по себе не является гарантией снижения уровня коррупции в стране [9, ст. 2444];

2) системный характер противодействия коррупции. Данный принцип тесно связан со ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», который включает понятие «противодействия коррупции». Согласно определению законодателя основными видами деятельности по противодействию коррупции являются: а) предупреждение коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Семантически понятия «предупреждение» и «профилактика» достаточно близки. Вместе с тем определение борьбы с коррупцией в Национальной стратегии противодействия коррупции не ограничивается

объемом УК РФ и отдельными действиями правоохранительных органов и органов безопасности. Национальная стратегия предлагает минимизировать и (или) ликвидировать влияние последствий всех коррупционных деяний. Национальная стратегия противодействия коррупции предлагает систему мер, указывающих на долгосрочный и всеобъемлющий характер антикоррупционной политики государства. Таким образом, делается попытка противопоставить коррупционным практикам антикоррупционную систему. Акцент в механизме антикоррупционной политики на превентивные меры в борьбе с коррупцией органично связан с международным трендом на профилактику коррупционных проявлений;

3) обеспечение преемственности основных антикоррупционных мер, что связано с долгосрочным характером антикоррупционной политики. Действительно, для реализации определенных антикоррупционных задач и мероприятий необходимы десятилетия. Так, например, создание в обществе негативного отношения к коррупционному поведению не является результатом одного месяца или года, необходима работа с несколькими поколениями граждан;

4) конкретизация антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, и иных актов, вплоть до муниципальных. Это логично и обусловлено целостностью системы права, призвано обеспечить дополнение и непротиворечивость норм, направленных на снижение уровня коррупции в стране.

В Национальной стратегии противодействия коррупции представлена 21 мера, прямо или косвенно влияющая на коррупционную ситуацию. Следует отметить, что эти меры носят преимущественно профилактический характер, что обусловлено целью Стратегии. Вероятно, было бы логичным включить в этот перечень меры, направленные на

борьбу с коррупционными правонарушениями и минимизацией и (или) ликвидацией их последствий. В этом случае Национальная стратегия была бы более целостной.

Заключительный раздел Национальной стратегии противодействия коррупции описывает механизм ее реализации. Здесь указаны субъекты противодействия коррупции и перечислены восемь составляющих этого механизма, имеющих превентивный характер. Одним из них являются СМИ. Предполагается, что реализация Стратегии возможна путем оказания содействия СМИ в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции).

Национальная стратегия предусматривает свою реализацию в субъектах Российской Федерации посредством муниципальных антикоррупционных стратегий (программ).

Реализация антикоррупционных программ осуществляется посредством проведения антикоррупционной политики на муниципальном уровне.

1.3 Антикоррупционная политика на муниципальном уровне

Антикоррупционной политикой на муниципальном уровне занимаются антикоррупционные комитеты.

Антикоррупционный комитет по Свердловской области функционирует с 2002 года. Основными задачами комитета являются: оказание правовой помощи в защите прав и свобод граждан, борьба с чиновничьим произволом, содействие правоохранительным органам в укреплении законности, предупреждении, выявлении фактов коррупции, работа со средствами массовой информации, работа с государственными органами в области законотворчества – внесение соответствующих

предложений и инициатив, направленных на совершенствование законодательства и улучшение качества жизни граждан. В своей деятельности Антикоррупционный комитет руководствуется Конституцией РФ, действующим федеральным законодательством, Положением, Уставом организации.

Пагубное влияние коррупции на развитие общества неоднократно отмечено в выступлениях Президента РФ В.В. Путина, в соответствующих указаниях Генпрокуратуры и других государственных органов власти. В 2010 году Указом Президента РФ № 460 утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции, в которых подчеркивается, что, несмотря на принимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации экономики, вызывает в обществе тревогу и недоверие к государственным институтам и рассматривается как угроза национальной безопасности.

На протяжении более двенадцати лет своей деятельности наша организация принимает активные меры для противодействия должностным злоупотреблениям.

Особым направлением в работе Антикоррупционного комитета является рассмотрение жалоб и заявлений (в том числе анонимных) по фактам коррупционных проявлений, а также ненадлежащего реагирования органами правоохраны на сообщения о преступлениях, по фактам волокиты и формализма при проведении доследственных проверок, производстве по уголовным делам и реализации надзорных мероприятий.

Материалы, находящиеся в производстве комитета, после юридического анализа и систематизации поступают на рассмотрение в вышестоящие органы государственной власти, проверки по ним и

принимаемые меры находятся под постоянным контролем. По результатам проверок принимаются обоснованные и законные решения.

Антикоррупционный комитет является организацией областного уровня. В адрес комитета обращаются заявители из Екатеринбурга, из городов и районов Среднего Урала. По фактам наиболее опасных нарушений сотрудники комитета лично выезжают на место событий. В адрес комитета направляются жалобы и из других субъектов РФ в случае, если их права нарушены чиновниками Свердловской области.

В каждом случае Антикоррупционный комитет оказывает максимально возможную и допустимую законом помощь пострадавшим гражданам. В результате активной работы комитета приняты сотни мер прокурорского реагирования (предостережений, протестов, представлений, постановлений о передаче в следственные органы материалов проверок по признакам коррупционных преступлений, заявлений прокуратуры в арбитражные суды и суды общей юрисдикции). По результатам виновные должностные лица привлекаются к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, лишаются своих должностей, устраняются нарушения федерального законодательства [13, ст. 2954].

Антикоррупционный комитет рассматривает и принимает меры по сообщениям о коррупционных нарушениях, совершенных как рядовыми должностными лицами, так и высокопоставленными чиновниками, инициирует проведение соответствующих проверок, доследственных, оперативно-розыскных мероприятий.

Антикоррупционный комитет по Свердловской области на регулярной основе взаимодействует с редакциями региональных и федеральных СМИ, направляя в их адрес актуальную информацию и комментарии. В своей работе привлекает также различные общественные институты, в том числе общественные палаты регионального и федерального уровня, другие правозащитные организации, журналистские

сообщества, участвует в антикоррупционных семинарах и конференциях, взаимодействует с руководством ряда политических партий и движений, депутатским корпусом, принципиальными руководителями государственных органов областного и федерального уровня, главами муниципалитетов и представителями региональных властей.

Антикоррупционным комитетом по Свердловской области постоянно выявляются факты нарушения законодательства в различных муниципалитетах муниципальных образований свердловской области.

Антикоррупционный комитет по Свердловской области инициировал проведение доследственной проверки в отношении бывшего руководства администрации городского округа Сухой Лог в связи с поступлением информации о возможных неправомерных действиях коррупционного характера.

Согласно поступившей информации, в октябре 2011 года глава городского округа Сухой Лог и председатель комитета по управлению муниципальным имуществом внесли на рассмотрение Думы ГО Сухой Лог вопрос о списании (ликвидации) сооружения-автостоянки площадью 2700 кв. м по адресу: г. Сухой Лог, ул. Фучика, 10 для дальнейшего предоставления данного земельного участка под строительство многоквартирного жилого дома по социальной программе для обеспечения жильем детей-сирот, инвалидов, ветеранов, участников боевых действий.

На 43–м заседании Думы ГО Сухой Лог 4–го созыва вышеуказанные должностные лица пояснили депутатам, что у арендатора земельного участка, использовавшегося под организации автостоянки, образовался долг в городской бюджет по арендной плате за землю в сумме 1,953 млн. руб. Данную сумму задолженности глава городского округа Сухой Лог и председатель комитета по управлению муниципальным имуществом предложили депутатам списать в счет передачи арендатором в собственность городского округа металлического ограждения автостоянки

стоимостью 1,953 млн. руб. Решением от 27.10.2011 № 404–РД депутаты Думы ГО Сухой Лог согласовали списание (ликвидацию) автостоянки, в том числе ограждения.

В дальнейшем администрация ГО Сухой Лог по неизвестным причинам отказалась от строительства жилого дома, выставив данный земельный участок на аукцион – для продажи под автостоянку. При этом начальная цена продажи земельного участка с металлическим ограждением составила 2,987 млн. руб., в том числе стоимость ограждения (протяженностью 154,6 погонных метров) составила 140,8 тыс. руб. По указанной цене земельный участок вместе с ограждением был продан на основании договора купли-продажи сооружения от 14.08.2012.

Таким образом, стоимость погонного метра ограждения при приобретении его администрацией Сухого Лога у владельца автостоянки (в счет списания задолженности в бюджет за использование земли) составляла 12632,6 руб., что сопоставимо со стоимостью забора, изготовленного методом дорогостоящей художественной ковки, тогда как при последующей продаже его стоимость была оценена в 910,7 руб. за погонный метр. Сумма возможного ущерба бюджету ГО Сухой Лог в результате совершенной сделки может составлять свыше 1,8 млн. руб.

Антикоррупционным комитетом по Свердловской области проведена проверка поступившей информации, в рамках которой инициированы также соответствующие прокурорская и доследственная проверки на предмет правомерности и законности действий должностных лиц администрации ГО Сухой Лог, комитета по управлению муниципальным имуществом администрации ГО Сухой Лог, в том числе в части определения оценочной стоимости ограждения автостоянки при осуществлении зачета задолженности арендатора данного земельного участка в качестве списания образовавшегося долга по использованию муниципального земельного участка в сумме 1,953 млн. руб.

В настоящее время сотрудниками группы экономической безопасности и противодействия коррупции ОМВД России по городу Сухой Лог продолжается доследственная проверка в отношении бывших должностных лиц администрации ГО Сухой Лог в порядке ст. 144–145 УПК РФ. В ближайшее время материалы данной проверки будут переданы в органы Следственного комитета для принятия окончательного процессуального решения. О результатах Антикоррупционный комитет по Свердловской области сообщит дополнительно.

Исходя из материалов и выявленных коррупционных правонарушений антикоррупционным комитетом необходимо провести исследование о проблеме существования коррупции на муниципальном уровне и на основе этой проблемы дальнейшей разработки методических рекомендаций по противодействию коррупции на муниципальном уровне.

Подводя итоги по первой главе были сделаны следующие выводы.

Несмотря на обильную работу по противодействию коррупции как на государственном, так и на местном уровнях, с обилием разрабатываемых программ и Национальной стратегии по противодействию коррупции, данная проблема продолжает существовать. На наш взгляд, необходимо усилить контроль и повысить эффективность работы в данной области, непосредственно на муниципальном уровне, за счет создания методических рекомендаций по противодействию коррупции на муниципальном уровне, что возможно, повысит эффективность работы по борьбе с коррупцией, и данная проблема станет минимальной. Для этого будет проведен опрос по данной теме и впоследствии разработаны методические рекомендации по противодействию коррупции.

ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

2.1 Проведение опроса направленного на восприятие коррупции

Изучая данную проблему, нами был проведен опрос, направленный на восприятие коррупции. Проводился на примере Туринского городского округа в период с 01.02.2018 по 31.03.2018 года. Основанием для проведения исследования являлось постановление главы Туринского городского округа от 31.12.2016 № 517 «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Туринском городском округе на 2017–2018 годы». Основной целью исследования являлось выявление и оценка восприятия населением проявлений коррупционной деятельности в органах в местного самоуправления Туринского городского округа и необходимости создания методических рекомендаций по противодействию коррупции. Задачи исследования:

1. Выявление представлений жителей Туринского городского округа о проявлениях коррупционной деятельности в органах местного самоуправления на территории округа;

2. Оценка реального состояния коррупционной деятельности органов местного самоуправления на территории Туринского городского округа;

3. Оценка масштабов (распространенности) и степени проявлений коррупции в различных органах местного самоуправления на территории Туринского городского округа;

4. Оценка необходимости создания методических рекомендаций по противодействию коррупции;

5. Оценка общественного мнения относительно социальных, экономических, политических проявлений коррупции;

6. Выявление степени доверия к органам местного самоуправления на территории Туринского городского округа и уровня социального ожидания в рамках противодействия и борьбы с проявлениями коррупционной деятельности.

Методика исследования:

Опрос проводился анонимно, в виде анкетирования Администрацией Туринского городского округа с привлечением Фонда поддержки малого предпринимательства. Опрос работников бюджетной сферы проводился руководителями муниципальных учреждений и предприятий. Опрос сотрудников органов местного самоуправления Туринского городского округа, муниципальных учреждений культуры, образования, спорта и предприятий ЖКХ был нацелен на изучение внутренней коррупции, а также на учет мнения сотрудников данных органов относительно необходимости и возможностей противодействия коррупции в городском округе и создания методических рекомендаций по противодействию коррупции на муниципальном уровне.

Результаты опроса сотрудников органов местного самоуправления Туринского городского округа, муниципальных учреждений (уровня внутренней коррупции).

Описание выборки опроса:

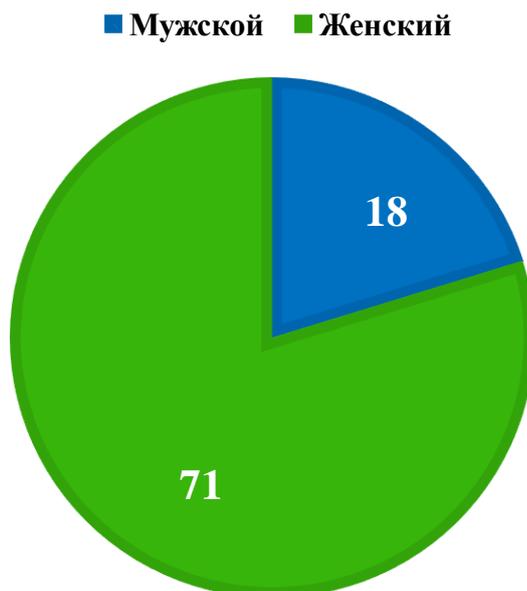


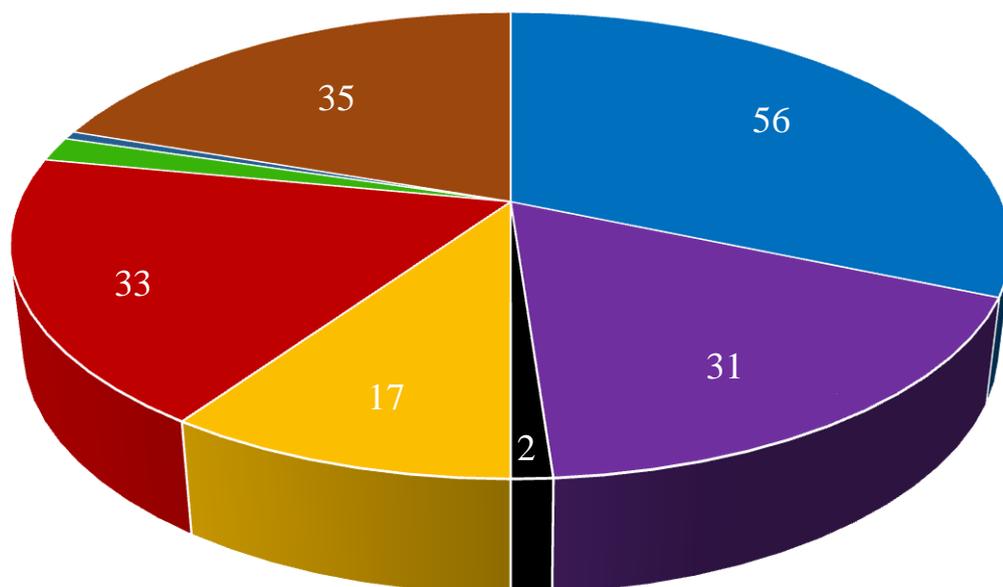
Рис. 1. Гендерная принадлежность

В графике приведено общее количество опрошенных респондентов 89 человек и их гендерная принадлежность. Из графика видно, что большинство опрошенных, представительницы женского пола.



Рис. 2. Возрастная категория

В данной диаграмме указаны возрастные категории в которых проводился опрос. Больше всего опрошенных было в возрастной категории 41 – 50 лет.



- Женат (замужем)
- Не женат (не замужем)
- Не указано
- 1 ребенок
- 2 ребенка
- 3 ребенка
- 4 ребенка
- Не указано

Рис. 3. Семейное положение

Из графика видно семейное положение каждого опрошенного и сколько детей в семье. Большинство опрошенных находятся в законном браке и имеют 2 детей в семье.

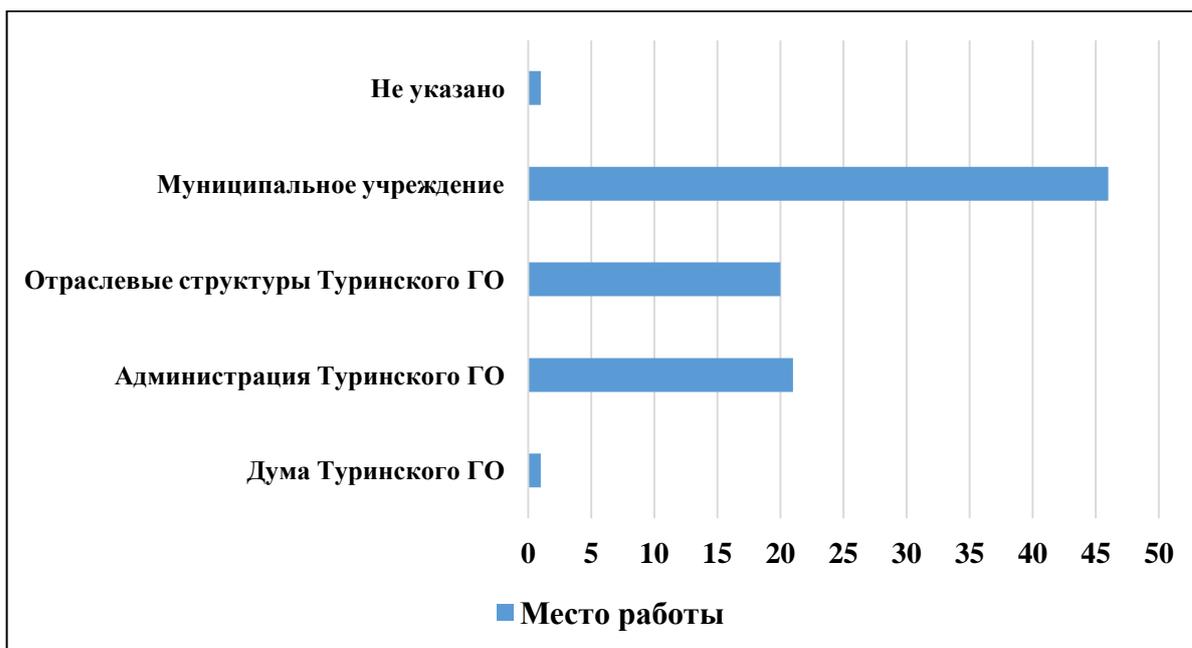


Рис. 4. Место работы

В графике указано количество человек, работающих в различных организациях Туринского городского округа. Из 89 человек, 46 работают в муниципальных учреждениях Туринского городского округа.



Рис. 5. Занимаемые должности

В данном графике изображено соотношение занимаемых должностей опрошенных человек. Большая часть которых занимает должность специалиста в организации.



Рис. 6. Направление сферы деятельности

В графике представлено направление сфер деятельности, в которых работают респонденты. Большая часть из 89 работает в сфере финансов.

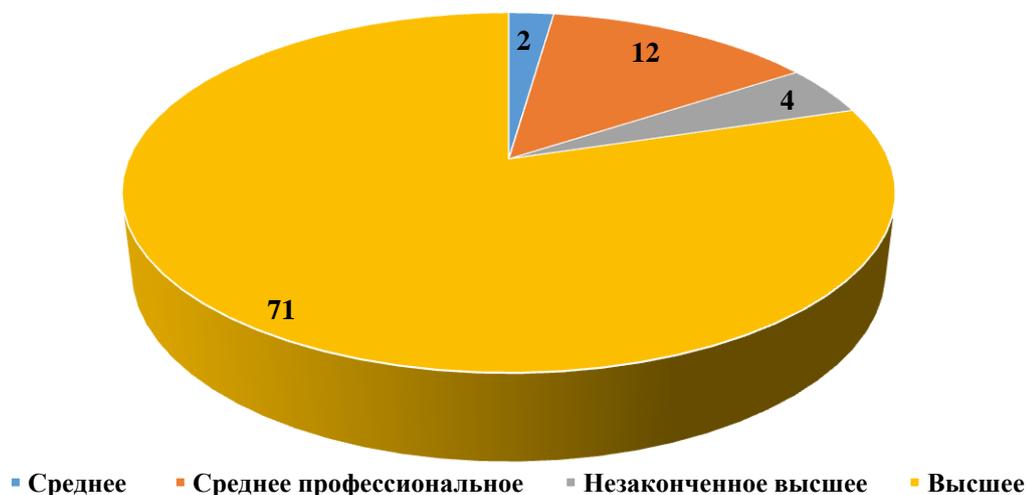


Рис. 7. Образование

В графике изображено соотношение полученного образования у опрошенных респондентов. Большая часть имеет высшее образование.

Результаты опроса сотрудников органов местного самоуправления Туринского городского округа, муниципальных учреждений.

Количественные показатели восприятия внутренней коррупции:

Из 89 опрошенных человек 3 (3,37% от числа опрошенных) попадали в коррупционную ситуацию или оказывались в ситуации, когда им предлагали решить вопрос (проблему) с помощью взятки, подарка, за определенную услугу, независимо от того, как фактически решалась эта проблема.

Таким образом, показатель охвата коррупции составляет 3,37%, что на 2,53% ниже к аналогичному периоду прошлого года, (далее – АППГ) (5,9% – в 2017 году).

Оценка готовности к коррупции:

На вопрос: «Известны ли Вам случаи коррупционных сделок, совершенных в Вашем органе?», 3 человека (3,37% опрошенных) ответили положительно.

Таким образом, показатель готовности к коррупции составляет 3,37%, что на 3,53% ниже к АППГ (2017 год – 5,3%).

Оценка коррупционного риска как среднего количества коррупционных ситуаций в течение определенного периода времени:

Ответы респондентов на вопрос: «Когда в последний раз Вы попадали в коррупционную ситуацию?» показали, что 71 (79,77%, АППГ – 78,2%) никогда не попадали в коррупционные ситуации, 1 (1,12%, АППГ – 1,98%) попадали в коррупционную ситуацию от одного месяца до полугода назад, 1 (1,12%, АППГ – 3,96%) больше года назад и 7 (7,86%, АППГ – 10,9%) попадали очень давно, 4 человека не ответили.

Оценка интенсивности совершения коррупционных сделок с распределением по государственным и муниципальным органам и учреждениям:

По итогам ответивших наиболее коррумпированными являются учреждения: здравоохранения (к сожалению, респонденты не указали каких именно) – 10 (11,23%, АППГ – 12,87%), на втором месте – образовательные учреждения – 7 (7,86%), на третьем – Управление сельского хозяйства – 1 (1,12%, АППГ – не входили в число с коррупционными ситуациями), «иные органы» – ответил 1 человек (1,12%), «нет интенсивности» ответили 39 человек (43,82%, на уровне АППГ), «затрудняюсь» – 1 ответ (1,12%), «не известно» – 2 респондентам (2,24%), не ответили 34 человека (38,20%, АППГ – 36,63%).

Среднее количество коррупционных сделок за год, заключенных в государственных, муниципальных органах, учреждениях

Совокупность полученных ответов респондентов на вопрос: «Известны ли Вам случаи заключения коррупционных сделок в следующих государственных и муниципальных органах, учреждениях» демонстрируют способы решения проблемы:

за деньги: учреждения здравоохранения – 0 (АППГ – 1,53%); автотранспортные предприятия – 0 (АППГ – 0,76%), образовательные учреждения – 0 (АППГ – 2,97%), предприятия ЖКХ, УК – 0 (АППГ – 1,98%), Финансовое управление – 0 (АППГ – 0,99%);

за подарки: учреждения здравоохранения – 5 (5,61%, АППГ – 4,95%); образовательные учреждения – 1 (1,12%, АППГ – 0,99%);

- за услугу – учреждения здравоохранения – 1 (1,12%, АППГ – 2,97%), образовательные учреждения также 1 случай (1,12%);

- вопрос не решен на предприятиях ЖКХ, УК – 1 ответ (1,12%);

- затруднились ответить – 21 (23,59 %);

- «не известно» – 4 респондентам (4,48%);

- «нет решения» – 2 ответа (2,24%);

- не ответили – 31 (34,83 %, АППГ – 33,66%);

- отрицательно ответили об известных случаях 23 (25,84%) человек (АППГ – 37,62%);

- иные органы 1 случай (1,12%).

Оценка среднегодового размера коррупционных сделок с распределением по государственным, муниципальным органам, учреждениям.

На вопрос: «Известен ли Вам средний размер коррупционной сделки, совершаемой в государственном или муниципальном органе, учреждение?», ответы по размеру коррупционной сделки распределились:

до 100 руб. – нет ответов (АППГ – 5,94%);

от 100 до 1000 руб. – по 1 ответу в учреждениях здравоохранения и образования (АППГ – 2,97%, исключительно учреждения здравоохранения);

от 1 000 руб. до 5 000 руб. – нет ответов (АППГ – 0,99%);

от 5 до 10 тысяч рублей – 1 (0,99%, на уровне АППГ, исключительно автотранспортные предприятия);

от 10 до 100 тыс. рублей – по одному ответу в сферах: здравоохранения, образования, ЖКХ, автотранспортных предприятиях, Комитете по управлению имуществом АТГО и Финансовом управлении АТГО (АППГ – 0);

3 человека отметили: нет в сфере ЖКХ (3,37%);

более 100 тыс. рублей – в Управлении сельского хозяйства ответил 1 человек (1,12%);

нет – 62 (69,66%, АППГ – 59,4%);

затруднились ответить – 1(1,12%);

не ответили – 18 (20,22%, АППГ – 28,7%).

Оценка уровня коррупции в органах местного самоуправления Туринского городского округа:

На вопрос: «Как вы оцениваете уровень коррупции в органах местного самоуправления Туринского городского округа?»

Ответили следующим образом:

- об отсутствии коррупции дали ответ 6 человек (6,74%, АППГ – 61,07%);

- не ответили: 26 человек (29,21%, АППГ – 25,74%);

57 человек (64,04% опрошенных) ответили следующим образом:

Таблица 1

**Оценка уровня коррупции в органах местного самоуправления
Туринского городского округа**

Органы местного самоуправления Туринского городского округа	Количество ответов					
	нет	низкий	ниже среднего	средний	выше среднего	высокий
Дума Туринского городского округа		3	1	1	2	
Контрольно-счетная палата Туринского округа		2	1	2	2	

Органы местного самоуправления Туринского городского округа городского округа	Количество ответов					
	нет	низкий	ниже среднего	средний	выше среднего	высокий
Администрация Туринского городского округа		4		3		
Комитет по управлению имуществом Администрации Туринского городского округа		4	2	1		
Управление образованием Администрации Туринского городского округа	1	3		2	2	
Управление культуры Администрации		4	1		2	
Военно-учетный стол Администрации Туринского городского округа		3	1	1	2	
Финансовое управление Администрации Туринского городского округа		3	1	1	2	
Юридический отдел Администрации Туринского городского округа		4		1	2	
Организационно-кадровый отдел Администрации Туринского городского округа		4		1	2	
Отдел ГО и ЧС, и моб. Работе Администрации Туринского городского округа	1	3		1	2	
Отдел информационных технологий Администрации Туринского городского округа	1	2		2	2	

Органы местного самоуправления Туринского городского округа городского округа	Количество ответов					
	нет	низкий	ниже среднего	средний	выше среднего	высокий
Отдел экономики Администрации Туринского городского округа		4		3		
Отдел бухгалтерского учета и отчетности Администрации Туринского городского округа	1	3		1	2	

В таблице респонденты отмечали, на их взгляд, уровень коррупции в органах местного самоуправления Туринского городского округа. Были перечислены все отделы администрации Туринского городского округа и указано количество ответов с разным уровнем проявления коррупции.

Оценка основных причин коррупции. Вопросы задавались с целью определить причины коррупции. По итогам результатов большая часть респондентов основными причинами коррупции считает:

Таблица 2

Оценка основных причин проявления коррупции

Вопрос	Количество ответов	АППГ
Строгость наказания за коррупцию недостаточна	14	26
Сложность, запутанность бюрократических процедур	27	20
Сложившийся менталитет населения	24	21
Желание предпринимателей ускорить решение проблемы путем совершения коррупционной сделки	16	16
Недостаточный контроль за чиновниками	11	16
Низкая зарплата чиновников	6	9
Возможность принятия единоличного решения	13	13
Отсутствие общественного контроля	3	7
Свобода в принятии решений чиновником	3	3

Вопрос	Количество ответов	АППГ
Высокая интенсивность и повторяемость взаимодействий чиновников с гражданами по вопросам предоставления услуг	1	5
Другое	0	2
Вымогательство со стороны чиновников	7	9

В этой таблице приведена оценка основных причин проявления коррупции в органах местного самоуправления, сравниваемая с прошлогодними результатами. Оценка по сравнению с прошлым годом практически не изменилась.

Количественные показатели индекса восприятия внутренней коррупции:

Количественный показатель индекса восприятия внутренней коррупции «оценка среднегодового размера коррупционных сделок со стороны сотрудника», отражающий общий размер полученной сотрудником суммы в денежном выражении за один год, составил 32129 (АППГ – 80080).

Количественный показатель индекса восприятия внутренней коррупции «оценка годового объема коррупционных сделок», отражающий общую сумму коррупционных сделок в денежном выражении за один год, составил 192,09 (АППГ – 62,1)

Количественный показатель индекса восприятия внутренней коррупции «оценка средней доли размера коррупционных сделок в объеме годового дохода опрашиваемого лица» составил 1,004 (АППГ – 2,5).

Общий количественный показатель индекса восприятия внутренней коррупции «Коэффициент охвата коррупции» составил 0,038 (АППГ – 0,058).

Общий количественный показатель индекса восприятия внутренней коррупции «Коэффициент готовности к коррупции» составил 0,033 (АППГ – 0,068).

(Индексы рассчитаны на основании Положения о социологическом опросе уровня восприятия коррупции в Свердловской области, утвержденным Указом Губернатора Свердловской области от 03.11.2010 г. № 970–УГ «О социологическом опросе уровня восприятия коррупции в Свердловской области»).

Качественные показатели восприятия внутренней коррупции. Оценка степени регламентации действий сотрудников органов местного самоуправления Туринского городского округа:

Большая часть опрошенных отметили высокую и среднюю регламентацию действий как руководящего состава, руководителей среднего звена, так и рядовых сотрудников.

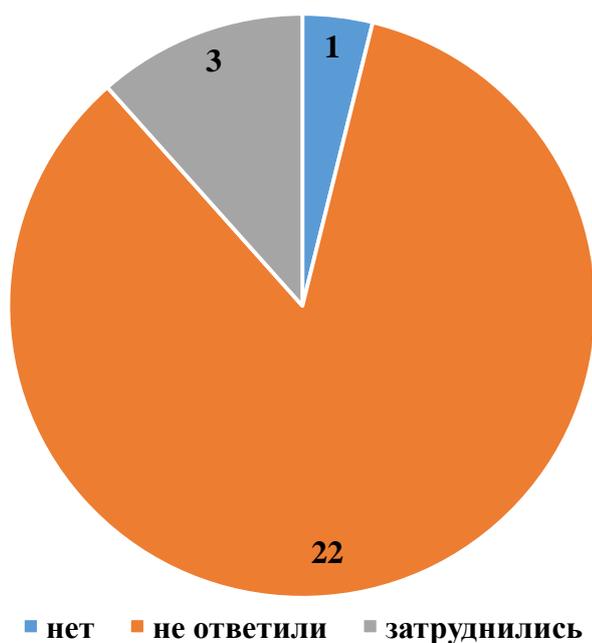


Рис. 8. Оценка степени регламентации действий сотрудников органов местного самоуправления Туринского городского округа

Из графика видно, что большинство опрошенных ответили отрицательно. Из этого следует, что сотрудники не могут определить степень регламентации своих действий в органах местного самоуправления.

**Оценка степени регламентации действий сотрудников органов
местного самоуправления Туринского городского округа**

Степень регламентации	Руководящ ий состав	Руководители среднего звена	Рядовые сотрудники
Действия регламентированы почти полностью и достаточно подробно	36	29	36
Большая часть действий регламентирована	11	9	11
Регламентированы общие черты деятельности, в рамках которых существует некая свобода действий	6	4	3
Деятельность регламентирована на столько, на сколько это не обходимо	-	-	-
Действия регламентированы, но не соблюдаются по основным параметрам	-	-	-
Не значительно	3	3	3
Значительно	-	-	-
Почти не соблюдаются	1	1	1
Затрудняюсь ответить	5	4	5

Число ответов по каждой категории распределились практически равномерно, но были категории на которые респонденты не смогли ответить.

Способы и интенсивность взаимодействия с гражданами и организациями:

49 человек (55,05%, АППГ – 31,68%) указали интенсивность как высокую, 18 (20,22%, АППГ – 15,84%) - среднюю, 1 (1,12%, АППГ – 12,87%) – низкую, 1(1,12%, АППГ – 0) – очень низкую.

20 человек (22,47 %) не ответили.

Степень формальности взаимоотношений с гражданами и организациями при выполнении должностных обязанностей:

57 (64,04 %, АППГ – 63,4%;) считают, что отношения при работе с гражданами не выходят за рамки закона;

4 (4,49 %, АППГ – 4,95%) считают, что при работе с гражданами имеется скорее высокая степень формальности;

2 (2,24 %), АППГ – 2,92%) считают, что при работе с гражданами имеется высокая степень формальности;

21 (23,59%, АППГ – 23,73%) человек не ответили.

Оценка специфики принятия решений:

Большинство опрошенных считают, что решения, принимаемые органами власти, полностью регламентированы нормативно-правовыми актами, выбора в принятии того или иного решения, как правило, не возникает, либо принятие того или иного решения во многом зависит от результатов определенных экспертиз, проводимых специализированными организациями, в целом, процедура принятия решений достаточно прозрачна для общества;

17 (19,10%) человек не стали отвечать.

Таблица 4

Оценка специфики принятия решений

Утверждения	Да	Нет	Затрудняюсь
Решения, принимаемые Вашим органом власти полностью регламентированы НПА, выбора в принятии того или решения, как правило, не возникает	46	2	5
Принятие того или иного решения во многом зависит от результатов определенных экспертиз, проводимых специализированными организациями	19	3	11
Квалификация сотрудников Вашего органа является определяющим фактором качества принимаемых решений	25		9
Процедура принятия решения в Вашем органе достаточно прозрачна для общества	30	1	3

Утверждения	Да	Нет	Затрудняюсь
Существует доступный и известный большинству граждан механизм досудебного обжалования решений, принимаемый Вашим органом	21	1	13

В этой таблице показана оценка специфики принятия решений, из которой видно, что большинство сотрудников соглашались с приведенными в таблице утверждениями.

Оценка необходимости разработки методических рекомендаций по повышению эффективности противодействия коррупции в органах местного самоуправления:

Совокупность полученных ответов на вопрос: «Как Вы считаете, существует ли необходимость разработки и дальнейшего внедрения в органах местного самоуправления методических рекомендаций по повышению эффективности противодействия коррупции?» характеризует оценку необходимости разработки и дальнейшего внедрения в органах местного самоуправления методических рекомендаций по повышению эффективности противодействия коррупции:

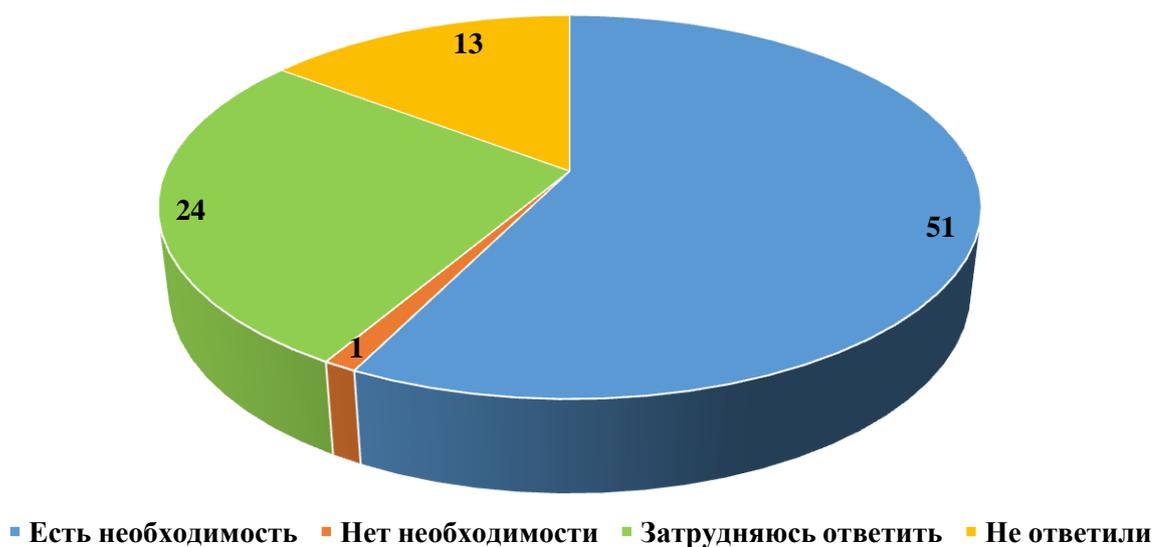


Рис. 9. Необходимость создания методических рекомендаций по противодействию коррупции

Таким образом, судя по графику, мы видим необходимость создания методических рекомендаций по противодействию коррупции на муниципальном уровне. Большинство респондентов из 89 ответили положительно.

Таким образом, исходя из проведенного исследования видно о проблеме существования коррупции в органах местного самоуправления и необходимости создания методических рекомендаций по повышению уровня эффективности противодействия коррупции.

2.2 Разработка методических рекомендаций для муниципальных образований

В этом разделе, прежде чем приступить к разработке методических рекомендаций по противодействию коррупции, мы изучили основные федеральные, региональные и местные законы, изучили основные понятия и определения. Рассмотрели принцип, опыт и конкретные примеры работы ряда других муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации разграничивает органы местного самоуправления и органы государственной власти. Вместе с тем, местное самоуправление, как одна из форм осуществления публичной власти, зачастую сталкивается с коррупционными проявлениями, борьба с которыми занимает ведущее место в государственной системе противодействия коррупции [5].

Несомненно, что задача государства по борьбе с коррупцией, реализация антикоррупционной политики в органах государственной власти федерального, регионального уровня, органах местного самоуправления является в широком смысле – общенациональной и

эффективность осуществления данной задачи напрямую зависит от полноты знаний о мерах по противодействию и предупреждению коррупции, как ее основных инструментах.

Интеграция в правовую систему Российской Федерации позволила органам государственной власти Свердловской области принять ряд очень важных законов, в том числе и касающихся противодействию коррупции.

Основываясь на положениях Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», законодательства Свердловской области, настоящие методические рекомендации позволят дать представление о тех мерах по предупреждению коррупции, реализация которых, на наш взгляд, позволит свести к минимуму коррупционные проявления в муниципальных образованиях, повысит уровень грамотности граждан, должностных лиц, непосредственно осуществляющих полномочия по реализации задач местного самоуправления [8, ст. 6228].

Рекомендации иллюстрируют основные понятия в области противодействия коррупции, подробное описание и практику муниципальных образований Свердловской области по реализации актуальных, на наш взгляд, мер по предупреждению коррупции, как основной деятельности по противодействию с ней, а также проблемные вопросы, с которыми сталкиваются муниципальные образования в процессе реализации указанных мер.

Основные понятия, которые используются в сфере противодействия коррупции, содержатся в статье 1 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон №273-ФЗ) и статье 1 Закона Свердловской области от 20.02.2009 №2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области», с изменениями на 03.11.17 года (далее – Закон Свердловской области №2-ОЗ), рассмотрим их ниже [8].

Коррупция – злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки 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.

Федеральный закон №273-ФЗ относит к коррупции также вышеуказанные деяния, совершенные от имени или в интересах юридического лица [8].

Коррупциогенный фактор – явление или совокупность явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующих их распространению.

Антикоррупционный мониторинг – наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также форм противодействия коррупции [25, с. 41-45].

Противодействие коррупции - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти Свердловской области, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в Свердловской области по противодействию коррупции. Отношения в

сфере противодействия коррупции на муниципальном уровне в Свердловской области регулируются:

– Федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

– Федеральным законом от 07.05.2013 №79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

– Федеральным законом от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

– Федеральным законом от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

– Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– Федеральным законом от 03.12.2012 №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

– Указом Президента РФ от 19.05.2008 №815 «О мерах по противодействию коррупции»;

– Указом Президента РФ от 21.06.2010 №925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;

– Указом Президента РФ от 01.04.2016 №147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы» [28, с. 35-40];

– Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

– Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.01.2014 №10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» (вместе с «Типовым положением о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации»);

– Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.01.2015 №29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещающим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации»;

– Законом Свердловской области от 20.02.2009 №2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области»;

– Указом Губернатора Свердловской области от 02.04.2014 №88-РГ «Об утверждении Плана работы органов государственной власти Свердловской области по противодействию коррупции на 2014 - 2015 годы»;

– Указом Губернатора Свердловской области от 18.04.2016 №95-РГ «Об утверждении Плана мероприятий органов государственной власти Свердловской области по противодействию коррупции 2016 - 2017 годы»;

Рассматривая субъекты антикоррупционной деятельности, термин «субъект» означает - Тот (или то), кто (или что) познает, мыслит и действует, в отличие от объекта, как того, на что направлены мысль и действие.

Говоря про осуществление антикоррупционной политики на муниципальном уровне, безусловно, необходимо разобраться с тем, кто эту деятельность осуществляет.

Закон Свердловской области №2-ОЗ в статье 13 - 16 определил несколько субъектов антикоррупционной деятельности:

1) федеральные органы государственной власти (органы прокуратуры, органы внутренних дел, органы юстиции, налоговые органы и т.д.);

2) органы государственной власти Свердловской области, а также государственные органы Свердловской области, на которые возлагаются отдельные полномочия по противодействию коррупции;

3) органы местного самоуправления;

4) организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности;

5) общественные объединения, региональные отделения политических партий и движений, участвующие в деятельности по противодействию коррупции.

Рассматривать деятельность каждого субъекта изолированно от другого нецелесообразно, поскольку деятельность по противодействию и предупреждению коррупции – это системная деятельность, и лишь при взаимодействии всех ключевых участников возможно эффективное проведение антикоррупционной политики.

С этой целью Указом Губернатора Свердловской области от 09.09.2008 №982-УГ «О Совете при Губернаторе Свердловской области по противодействию коррупции» был определен Совет при Губернаторе

Свердловской области по противодействию коррупции, уполномоченным по осуществлению функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Основной задачей, которого и является координация взаимодействия органов власти Свердловской области, органов местного самоуправления в Свердловской области, организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, общественных объединений по вопросам антикоррупционной деятельности в Свердловской области.

Говоря о мерах по предупреждению коррупции. На уровне федерального законодательства осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования, как вопрос местного значения муниципалитетов различного статуса, регламентируется Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ).

А так как вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, осуществление мер по противодействию коррупции является обязательным в муниципальном образовании.

Свердловское областное законодательство, раскрывая понятие «противодействие коррупции», отводит особую роль деятельности уполномоченных субъектов по предупреждению коррупции, устанавливая в статье 5 Закона Свердловской области №2-ОЗ перечень мер по предупреждению коррупции, к которым относятся:

- 1) формирование и реализация государственных программ Свердловской области по профилактике коррупции в Свердловской области;

(Подпункт в редакции, введенной в действие с 5 июня 2011 года Законом Свердловской области от 23 мая 2011 года N 30-ОЗ; в редакции, введенной в действие с 20 октября 2013 года Законом Свердловской области от 17 октября 2013 года N 98-ОЗ.

2) антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов Свердловской области и проектов нормативных правовых актов Свердловской области [39, с. 270-278];

3) антикоррупционный мониторинг;

4) совершенствование особенностей организации и прохождения государственной гражданской службы Свердловской области;

5) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

6) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности государственных органов Свердловской области и о противодействии коррупции в Свердловской области;

7) общественный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и законодательства Свердловской области о противодействии коррупции;

8) иные меры, предусмотренные федеральными законами и настоящим Законом.

(Подпункт в редакции, введенной в действие с 18 июня 2014 года Законом Свердловской области от 6 июня 2014 года N 46-ОЗ.

Разработка и реализация антикоррупционных программ и планов органами местного самоуправления. Одной из мер по предупреждению коррупции, согласно положениям Закона Свердловской области №2-ОЗ является разработка, принятие и реализация областной целевой программы по противодействию коррупции на территории Свердловской области.

В целях реализации данной меры Указом Губернатора Свердловской области от 02.04.2014 №88-РГ и Указом Губернатора Свердловской

области от 18.04.2016 №95-РГ были утверждены планы мероприятий органов государственной власти Свердловской области по противодействию коррупции на 2014-2015 годы и 2016-2017 годы соответственно. Кроме того, в соответствии с положениями данных Указов органам местного самоуправления Свердловской области было рекомендовано обеспечить разработку и реализацию своих планов по противодействию коррупции.

Попробуем разобраться, чем отличается термин «программа» от термина «план» и почему законодатель в положениях Закона использует термин «программа», а принимает «план».

Программа – это комплекс взаимосвязанных мероприятий, ориентированных на достижение конкретной цели, снабженных индикаторами выполнения. В отличие от плана программа имеет более сложную структуру, в ней предполагается наличие аналитического раздела, оценка ресурсов, детальное описание целей и задач. Мероприятия программы более сложны, отдельные разделы выделяются как подпрограммы и могут быть реализованы параллельно во времени, они соответствуют структуре целей и имеют измеряемые индикаторы выполнения. В программе описывается механизм ее реализации и контроля, а иногда дается оценка устойчивости и внешних рисков.

Таким образом, не смотря на более сложную структуру программа и план, по сути, являются тождественными понятиями.

Указанный вывод подтверждает и законодательство Свердловской области.

«Осуществление мероприятий по контролю за реализацией исполнительными органами государственной власти Свердловской области программ (планов) противодействия коррупции»; в разделе 3, пункт 25.

Отметим, что разработка и реализация органами местного самоуправления антикоррупционных программ и планов достаточно трудоемкий и длительный процесс, они могут быть неоднобразны по своему содержанию, имея зачастую похожую форму, что зависит от многих факторов:

1. статуса муниципального образования (количество жителей, количество муниципальных чиновников);
2. экономической обеспеченности муниципалитета;
3. уровня контроля со стороны органов государственной власти;
4. социально-психологического климата в органах местного самоуправления и др.

Планы по противодействию коррупции. Как правило, план мероприятий по противодействию коррупции оформляется в табличной форме, которая содержит основополагающие разделы:

- Мероприятия по противодействию коррупции;
- Ответственные исполнители;
- Ожидаемый результат;
- Срок выполнения.

1. В разделе Мероприятия указываются их основные направления, и по каждому направлению излагается перечень этих мероприятий.

Таковыми направлениями и проводимыми в их сфере мероприятиями могут быть:

1.1. Нормативно-правовое и организационное обеспечение противодействия коррупции. Мероприятия:

- Разработка муниципальных правовых актов по противодействию коррупции в соответствии с федеральными законами;
- Изучение вопроса о необходимости разработки ведомственных целевых программ по противодействию коррупции;

- Обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами, федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами;

- Рассмотрение на аппаратных совещаниях вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции, арбитражных судов о признании недействительными нормативных правовых актов, незаконными решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления.

1.2. Совершенствование муниципального управления в целях противодействия коррупции. Мероприятия:

- Разработка административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг;

- Формирование и ведение реестра муниципальных услуг с повышенными коррупционными рисками;

- Проведение проверок целевого и эффективного использования средств местного бюджета муниципального образования;

- Анализ практики, выявление недостатков и подготовка предложений по совершенствованию размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд муниципального образования;

- Организация мониторинга отклонения закупочных цен по государственному заказу на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд муниципального образования от среднерыночных.

1.3. Усиление антикоррупционной составляющей в кадровой работе. Мероприятия:

- Мониторинг соблюдения муниципальными служащими администрации муниципального образования Кодекса этики и служебного поведения;

- Осуществление контроля за предоставлением муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, за соблюдением ограничений и запретов, установленных федеральным законодательством [62, с. 224];

- Проведение работы по выявлению случаев возникновения конфликта интересов;

- Обеспечения осуществления контроля за расходами лиц, замещающих должности муниципальной службы.

1.4. Организация взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции. Мероприятия:

- Обеспечение своевременности и полноты размещения информации о деятельности органами местного самоуправления в соответствии с требованиями федерального, регионального законодательства;

- Размещение анализа мониторинга деятельности органов местного самоуправления.

Представленные мероприятия демонстрируют внутреннюю борьбу с коррупционными проявлениями в самих органах местного самоуправления, направлены на контроль и проверку соответствия действий муниципальных служащих установленным законодательством табу, однако, в силу отсутствия обучающего элемента в представленных мероприятиях цель, преследуемая муниципалитетом в антикоррупционной деятельности не будет достигнута в полной мере.

Рассмотрим перечень мероприятий, которые на наш взгляд необходимо дополнительно отразить в плане, для более эффективной деятельности по противодействию коррупции.

- 1) Проведение мероприятий по правовому образованию (лекции, семинары, консультации) в сфере противодействия коррупции, как в

органах местного самоуправления, так и на предприятиях, и в учреждениях;

Вопросы, которые следует освящать при проведении данного мероприятия должны касаться негативных последствий (в том числе уголовных) за совершение коррупционных деяний.

2) Организация информационных телевизионных и радиопередач, специальных интервью, публикаций антикоррупционной пропаганды в печатных СМИ, размещение социальной рекламы по вопросам предотвращения коррупции, создание и наполнение подразделов официальных сайтов органов местного самоуправления муниципального образования по указанным выше вопросам.

Данное мероприятие имеет очень важное значение, поскольку происходит передача информации по вопросам противодействия коррупции за пределы органов местного самоуправления во внешнее социальное пространство, происходит взаимодействие гражданского общества и муниципальной власти. При этом хотелось бы отметить достаточно интересный и на наш взгляд эффективный способ получения информации органов местного самоуправления от граждан: создание и обеспечение функционирования электронного почтового ящика на официальном сайте муниципального образования для приема сообщений о фактах коррупции.

3) Организация и проведение «прямых линий» с гражданами по вопросам антикоррупционного просвещения, изготовление и размещение в местах где осуществляется прием граждан информационных стендов «Общество против коррупции».

Создание открытого интернет - ресурса для опубликования сведений о нарушениях в сфере размещения муниципальных заказов и принятых мерах;

Перечисленные мероприятия, проводимые как в самих органах местного самоуправления, так и в ходе взаимодействия с гражданами, проживающими на территории муниципального образования, организациями, должны осуществляться в комплексе. Это, несомненно, поскольку само явление – коррупция, было рождено в обществе, которое, безусловно, влияет на местное самоуправление, являющимся одним из видов публичной власти.

2. Ответственные исполнители по осуществлению вышеуказанных мероприятий определяются планом в зависимости от их направленности. Например: Нормативно-правовое и организационное обеспечение противодействия коррупции – отдел по правовым вопросам администрации муниципального образования;

Совершенствование муниципального управления – контрольно-счетный орган муниципального образования;

Усиление антикоррупционной составляющей в кадровой работе – заместитель главы администрации муниципального образования

Организация взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и институтами гражданского общества – отдел по организационной работе, отдел информационного обеспечения, отдел организационно-документального обеспечения.

3. Ожидаемые результаты проводимых мероприятий должны укладываться в рамки единой государственной политики Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. Выделим перечень наиболее содержательных ожидаемых результатов от мероприятий, включенных в планы по противодействию коррупции [66, с. 23]:

- Повышение уровня правовой грамотности населения, муниципальных служащих органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции, формирование негативного отношения к коррупции;

- Предупреждение, выявление и устранение коррупционных факторов;
- Снижение коррупционных рисков;
- Обеспечение целевого и эффективного использования средств местного бюджета;
- Реализация антикоррупционных мер, предусмотренных законодательством.

Программа по противодействию коррупции:

1) Паспорт целевой программы по противодействию коррупции.

Данный раздел состоит из вводных данных, включающих в себя следующее.

Срок реализации программы – в большинстве случаев - это 2-3 года.

Указание на разработчика и заказчика программы – это, как правило, администрация муниципального образования.

Цели программы у многих муниципалитетов изложены схожие, приведем часто встречающиеся из них:

- создание системы по предупреждению коррупционных действий; снижение уровня коррупции, её влияния на законность и эффективность бизнеса, деятельность муниципальных органов, на повседневную жизнь граждан на территории муниципального образования;

- обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от проявлений коррупции;

- снижение уровня коррупции при исполнении муниципальных функций и предоставлении муниципальных услуг;

- создание условий, обеспечивающих снижение уровня коррупции в органах местного самоуправления города и затрудняющих возможность коррупционного поведения муниципальных служащих города, а также должностных лиц, органов местного самоуправления, подотчетных администрации города.

Объемы и источники финансирования программы.

Прежде всего объем финансирования программы напрямую зависит от возможности бюджета конкретного муниципального образования, степени коррупции, объемов мероприятий, направленных на выполнение задач программы, сроков реализации программы.

Ожидаемые конечные результаты реализации программы.

В качестве конечных результатов в перечне которых:

- укрепление доверия гражданского общества к органам местного самоуправления;
- снижение коррупциогенности муниципальных правовых актов;
- снижение угрозы ослабления демократических институтов и повышение авторитета общественных организаций;
- оптимизация бюджетных расходов;
- снижение издержек на ведение бизнеса за счёт снижения уровня его коррупциогенности;
- повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования путем увеличения уровня доверия инвесторов к органам местного самоуправления;
- создание нетерпимого отношения общественности к проявлениям коррупции;
- укрепление в обществе идей не коррумпированного рынка;
- повышение качества и доступности муниципальных услуг для общественности;
- упорядочение системы предоставления муниципальной поддержки населению.

Целевые индикаторы (показатели) программы.

В качестве данных показателей, эффективности/неэффективности принимаемой программы по противодействию коррупции, например, указаны:

– доля проектов нормативных правовых актов муниципального образования, прошедших антикоррупционную экспертизу, от общего количества нормативных правовых актов, принятых в отчетном периоде (%);

– доля устраненных коррупционных факторов в муниципальных правовых актах (проектах), прошедших антикоррупционную экспертизу, от общего числа выявленных коррупционных факторов (%);

– доля муниципальных служащих, в отношении которых проведен внутренний мониторинг сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера от общего числа муниципальных служащих, представляющих указанные сведения (%);

– доля представлений прокуратуры в отношении муниципальных служащих, представивших неполные (недостоверные) сведений о доходах, от общего числа муниципальных служащих, представляющих указанные сведения (%.);

– доля предоставления муниципальных услуг в электронном виде от общего числа предоставляемых услуг (%);

– доля предоставления муниципальных услуг по принципу «одного окна» от общего количества предоставляемых услуг (%);

– доля обоснованных жалоб от общего числа жалоб на нарушение законодательства в сфере осуществления закупок на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд муниципального образования (%);

– количество муниципальных служащих муниципального образования, прошедших обучение по вопросам профилактики и противодействия коррупции (чел.);

– количество проведенных мероприятий по вопросам противодействия коррупции (ед.);

– доля установленных фактов коррупции от общего количества жалоб и обращений граждан, поступивших за отчетный период (%);

– размещение на сайте муниципального образования программы по противодействию коррупции и отчета о ее выполнении.

2) Содержание проблемы и обоснование необходимости её решения программными методами.

Данный раздел в программах по противодействию коррупции в органах местного самоуправления действительно актуален. Наименование раздела может быть разным, но суть должна быть одна – определить необходимость принятия программы, в связи с негативными последствиями коррупционных проявлений.

Традиционно данный раздел начинается с описания коррупции как основной проблемы государства в целом, а затем плавно переходит к местному значению данной проблемы.

3) Нормативное правовое обоснование программы.

В ходе исследования данного раздела, отметим, что в большинстве случаев органы местного самоуправления правильно указывают в антикоррупционных программах действующие федеральные законы, законы субъекта, регулирующие полномочия муниципальных образований в указанной сфере.

Приведем примерный перечень нормативного правового обоснования принятых органами местного самоуправления программ:

– Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

– Указ Президента РФ от 19.05.2008 №815 «О мерах по противодействию коррупции»;

– Указ Президента РФ от 21.07.2010 №925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;

– Указ Президента РФ от 01.04.2016 №147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы»;

– Закон субъекта РФ «О противодействии коррупции».

4) Оценка эффективности социально-экономических последствий от реализации программы.

Разумеется, органы местного самоуправления стремятся получить от реализации принятых ими программ наибольшего эффекта в борьбе с коррупцией.

5) Мероприятия по реализации программы по противодействию коррупции.

Исследование ряда программ позволили нам сгруппировать антикоррупционные мероприятия в зависимости от целей их направленности.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Особое, значимое место в числе мер по предупреждению коррупции занимает антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

Экспертиза (от лат. *expertus* — опытный, сведущий) — исследование, проводимое лицом, сведущим в науке, технике, искусстве или ремесле, привлечённым по поручению заинтересованных лиц, в целях ответа на вопросы, требующие специальных познаний.

Объектами антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и их проекты.

В российском законодательстве отсутствует четкое понятие и критерии определения нормативности муниципального правового акта.

Однако, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 9 Постановления от 29.11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» определил следующие существенные признаки, характеризующие

нормативный правовой акт: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В качестве субъектов проведения антикоррупционной экспертизы Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон № 172-ФЗ) определил:

- органы прокуратуры РФ;
- Министерство юстиции РФ и его территориальные органы;
- органы, организации, их должностные лица, принявшие нормативный правовой акт.

За счет собственных средств независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) могут проводить институты гражданского общества и граждане РФ.

Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов определил, как меру по профилактике коррупции (п. 2 ст. 6).

В соответствии со статьей 7 Закона Свердловской области №2-ОЗ к субъектам антикоррупционной деятельности относятся органы местного самоуправления, в пунктах 1- 4 указанного Закона устанавливаются порядок проведения антикоррупционной экспертизы лишь в отношении законов Свердловской области и их проектов, не регулируя данную процедуру в отношении муниципальных правовых актов и их проектов.

Вместе с тем, согласно части 4 статьи 3 Федерального закона №172-ФЗ антикоррупционная экспертиза проводится органами, организациями, их должностными лицами - в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Таким образом, органам местного самоуправления необходимо принять свой муниципальный правовой акт, регулирующий порядок проведения антикоррупционной экспертизы, который будет соответствовать требованиям Федерального закона № 172-ФЗ и Методике, утвержденной Постановлением Правительством РФ.

Принципы проведения антикоррупционной экспертизы

Статьей 5 Федерального закона 172-ФЗ установлены основные принципы проведения антикоррупционной экспертизы, а именно:

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее - органы,

организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Законодатель определил, что антикоррупционная экспертиза проводится в целях выявления в правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Методика регламентирует две группы коррупциогенных факторов.

1. Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а в частности:

а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для

граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

2. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, а именно:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

Антикоррупционный мониторинг. В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Закона Свердловской области №2–ОЗ одной из мер по предупреждению коррупции является проведение мониторинга антикоррупционных правонарушений.

В Закон Свердловской области №2–ОЗ необходимо добавить статью, содержащую и полноценно описывающую цели антикоррупционного мониторинга и способы достижения каждой из них.

Таблица 5

Цели антикоррупционного мониторинга

Цель №1	Способы
Обеспечение разработки, принятия и реализации программы по противодействию коррупции	а) учет коррупционных правонарушений; б) анализ документов; в) проведение исследований, опросов, экспериментов, обработки, оценки и анализа данных о проявлениях коррупции.
Цель №2	Способы
Обеспечение оценки эффективности реализации антикоррупционной деятельности	а) наблюдение за результатами применения мер предупреждения, пресечения и ответственности за коррупционные правонарушения, а также мер возмещения причиненного такими правонарушениями вреда; б) разработка прогнозов будущего состояния и тенденций развития ситуации в сфере противодействия коррупции.

Раскрывая цели проведения антикоррупционного мониторинга и способы их достижения, отметим очень важное: мониторинг предшествует разработке программы/плана по противодействию коррупции, являясь основным источником и критерием отбора тех мероприятий, которые будут заложены в программу/план.

Кроме того, антикоррупционный мониторинг просто необходим, для того, чтобы в результате реализации того или иного мероприятия, уже включенного в антикоррупционную программу/план, можно было проанализировать и дать оценку его эффективности в сфере борьбы с коррупцией, а также спрогнозировать необходимость проведения данного мероприятия в будущем.

Мы считаем, что подобное изложение показателей мониторинга достаточно эффективно для сравнительного анализа с показателями прошлых периодов и выработки на основании результатов данного анализа новых, качественных мер по предупреждению коррупции.

По завершению антикоррупционного мониторинга органам местного самоуправления целесообразно составить итоговый документ. Примерами таких документов могут быть: «Аналитическая справка», «Результаты исследования», «Отчет по результатам мониторинга».

Антикоррупционное образование и пропаганда. Одной из мер по предупреждению коррупции, сферы влияния которой направлены как на отношения, происходящие в муниципальной среде и деятельности должностных лиц, так и на общественные институты, является антикоррупционное образование и пропаганда.

Антикоррупционное образование, на наш взгляд - это имеющий устойчивую цель процесс обучения и воспитания личности, в интересах общества и государства, основанный на различных программах, реализуемых в образовательных учреждениях, для решения таких задач

как формирование антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры обучающихся.

Четкого определения антикоррупционной пропаганды нет, в законах отдельных субъектов РФ, она представлена как деятельность органов местного самоуправления, целью которой является просветительская работа в обществе по вопросам противодействия коррупции в любых ее проявлениях, воспитание у населения чувства нетерпимости к коррупции, формирование гражданской ответственности.

Статья 14 Закона Свердловской области №2-ОЗ не раскрывает понятия вышеуказанных терминов, но отвечает на вопросы, как должны осуществляться антикоррупционные образование и пропаганда, и какие цели преследует реализация данной меры по предупреждению коррупции.

Таблица 6

Антикоррупционное образование

Средства	Цель
целенаправленный процесс обучения;	Формирование антикоррупционного мировоззрения, повышение уровня правосознания и правовой культуры, а также дополнительное профессиональное образование специалистов
целенаправленный процесс воспитания;	

Таблица 7

Антикоррупционная пропаганда

Средства	Цель
Средства массовой информации	Проведение просветительской работы в обществе по вопросам противодействия коррупции, воспитание нетерпимости к фактам коррупции

В ходе ознакомления с планами по противодействию коррупции, принятыми в муниципальных образованиях Свердловской области, нами

были изучены мероприятия, которые муниципалитеты осуществляют на практике по реализации антикоррупционного образования, антикоррупционной пропаганды, к ним относятся:

- Проведение мероприятий по правовому образованию (лекции, семинары, консультации) в сфере противодействия коррупции как в органах местного самоуправления, так и на предприятиях, в учреждениях;

- Организация информационных телевизионных и радиопередач, специальных интервью, публикаций антикоррупционной пропаганды в печатных СМИ, размещение социальной рекламы по вопросам предотвращения коррупции, создание и наполнение подразделов официальных сайтов органов местного самоуправления муниципального образования по указанным выше вопросам;

- Организация и проведение «прямых линий» с гражданами по вопросам антикоррупционного просвещения, изготовление и размещение в местах где осуществляется прием граждан информационных стендов «Общество против коррупции»;

- Создание и обеспечение функционирования электронного почтового ящика на официальном сайте муниципального образования для приема сообщений о фактах коррупции;

- Создание открытого интернет - ресурса для опубликования сведений о нарушениях в сфере размещения муниципальных заказов и принятых мерах.

Перечень «инструментов» антикоррупционного образования и пропаганды, конечно, может быть расширен, однако очевидными результатами его применения является достижение эффективных результатов в противодействии коррупции, формировании как у муниципальных служащих и выборных должностных лиц, так и у жителей муниципального образования сознания нетерпимости к коррупционным проявлениям.

Отчеты о реализации мер антикоррупционной деятельности. Рассматриваемая в настоящем разделе мера по предупреждению коррупции, регламентируется статьей 14 Закона Свердловской области №2-ОЗ, согласно которой субъекты антикоррупционной деятельности, к которым относятся органы местного самоуправления, обязаны предоставить отчет о реализации мер антикоррупционной деятельности.

Так, региональный законодатель в статье 14 Закона №2-ОЗ установил:

Отчет, подготавливаемый субъектами антикоррупционной деятельности предоставляется по запросу уполномоченного органа в течение месяца.

Таким образом, реализация меры по предупреждению коррупции: отчеты о реализации мер антикоррупционной деятельности представляет собой процесс состоящий из следующих стадий:

1) Предоставление органами местного самоуправления Совету в течение месяца отчета о реализации антикоррупционных мер в муниципалитете;

2) Подготовка ежегодного сводного отчета уполномоченным органом;

3) Предоставление ежегодного сводного отчета о реализации мер антикоррупционной деятельности в Свердловской области на рассмотрение Губернатору Свердловской области и Государственного Совета Свердловской области, а также направление его в прокуратуру Свердловской области;

4) Опубликование основных положений ежегодного сводного отчета в средствах массовой информации.

Данная мера для органов местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области является в своем роде завершающей в

установленном плане/программой период, поскольку отвечает на ряд итоговых вопросов:

- реализовали ли в полном объеме органы местного самоуправления муниципального образования все мероприятия, образующие в совокупности каждую из мер по предупреждению коррупции в установленные сроки?

- какие результаты были достигнуты в результате реализации мер по предупреждению коррупции?

- насколько эффективны были реализованные меры по предупреждению коррупции?

- какие дополнительные мероприятия следует проводить при реализации мер по предупреждению коррупции в следующем плановом периоде, с учетом выявленных недостатков?

- иное.

Деятельность Института муниципального развития по вопросам противодействия коррупции.

В настоящее время, по вопросам противодействия коррупции разработаны и применимы для муниципальных образований Свердловской области, следующие типовые акты:

– проект Решения «О перечне должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, в отношении которых для граждан, их замещавших, после увольнения с муниципальной службы в течение двух лет установлены ограничения при заключении трудового договора»;

При реализации проекта методических рекомендаций по противодействию коррупции на муниципальном уровне будут использоваться средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта.

После внедрения методических рекомендаций по противодействию коррупции снизится уровень коррупционных правонарушений на муниципальном уровне, возрастет эффективность и качество работы муниципальных образований. Повысится доверие общества к органам власти, так как будет выкладываться открытая и доступная информация на сайтах, порталах и СМИ по противодействию коррупции. Начнется более эффективная всеобъемлющая пропаганда и образование в области противодействия и нетерпимости к коррупции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги исследования по теме «Противодействие коррупции на муниципальном уровне» мы можем сделать следующие выводы.

Во-первых, нам удалось достигнуть поставленной перед нами цели, а именно: мы разработали методические рекомендации по повышению эффективности противодействия коррупции на муниципальном уровне.

Во-вторых, мы успешно решили все поставленные перед нами задачи.

«Коррупция – это преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения».

Коррупция, а также обвинения в коррупционной деятельности являются инструментом политической борьбы во время предвыборных кампаний, они используются для дискредитации, как представителей власти, так и оппозиционных деятелей. Другими словами, борьба с коррупцией носит не только характер средства по самосохранению общества, но и является частью политического заказа, осуществляемого в интересах борьбы за власть.

Главным инструментом долгосрочной государственной антикоррупционной политики, направленным на противодействие коррупции, искоренение условий и причин, порождающих ее, является национальная стратегия противодействия коррупции. Она учитывает формы правления и государственного устройства, охватывает все уровни власти: национальный, региональный и муниципальный. Национальная стратегия противодействия коррупции любого государства — постоянно совершенствуемая система мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера.

Антикоррупционной политикой на муниципальном уровне занимаются Антикоррупционные комитеты.

Основными задачами комитета являются: оказание правовой помощи в защите прав и свобод граждан, борьба с чиновничьим произволом, содействие правоохранительным органам в укреплении законности, предупреждении, выявлении фактов коррупции, работа со средствами массовой информации, работа с государственными органами в области законотворчества - внесение соответствующих предложений и инициатив, направленных на совершенствование законодательства и улучшение качества жизни граждан. В своей деятельности Антикоррупционный комитет руководствуется Конституцией РФ, действующим федеральным законодательством, Положением, Уставом организации.

Антикоррупционный комитет рассматривает и принимает меры по сообщениям о коррупционных нарушениях, совершенных как рядовыми должностными лицами, так и высокопоставленными чиновниками, инициирует проведение соответствующих проверок, доследственных, оперативно-розыскных мероприятий.

На основании проведенного исследования мы выявили о необходимости создания методических рекомендаций по противодействию коррупции на муниципальном уровне. Совокупность полученных ответов на вопрос: «Как Вы считаете, существует ли необходимость разработки и дальнейшего внедрения в органах местного самоуправления методических рекомендаций по повышению эффективности противодействия коррупции?» характеризует оценку необходимости разработки и дальнейшего внедрения в органах местного самоуправления методических рекомендаций по повышению эффективности противодействия коррупции:

Из 89 опрошенных респондентов, 51 человек или 57,3% ответили о необходимости разработки таких методических рекомендаций.

Методические рекомендации разрабатывались на основе Конституции РФ, федеральных законов в области противодействия коррупции, региональных и местных указов. За основу методических рекомендаций были использованы материалы проекта по поддержке Республики Крым. Методические рекомендации: Противодействие коррупции на муниципальном уровне.

Основываясь на положениях Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», законодательства Свердловской области, настоящие методические рекомендации позволят дать представление о тех мерах по предупреждению коррупции, реализация которых, на наш взгляд, позволит свести к минимуму коррупционные проявления в муниципальных образованиях, повысит уровень грамотности граждан, должностных лиц, непосредственно осуществляющих полномочия по реализации задач местного самоуправления.

Рекомендации иллюстрируют основные понятия в области противодействия коррупции, подробное описание и практику муниципальных образований Свердловской области по реализации актуальных, на наш взгляд, мер по предупреждению коррупции, как основной деятельности по противодействию с ней, а также проблемные вопросы, с которыми сталкиваются муниципальные образования в процессе реализации указанных мер.

При реализации проекта методических рекомендаций по противодействию коррупции на муниципальном уровне будут использованы средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015);
2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999);
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН);
4. Конвенция против транснациональной организованной преступности. (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000);
5. Конституция Российской Федерации. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)) // «Российская газета», N 7, 21.01.2009;
6. О Национальном плане противодействия коррупции на 2015 – 2016 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 13.03.2012 № 297 // Собр. законодательства Российской Федерации. 19.03.2012. - № 12. - Ст. 1391.;
7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. - 08.05.2006. - № 19. - Ст. 2060.;
8. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. - 29.12.2008. - № 52 (часть 1). - Ст. 6228.;

9. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 // Собр. законодательства Российской Федерации. - 18.05.2009. - № 20. - Ст. 2444.;

10. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. - 20.07.2009. - № 29. Ст. 3609.;

11. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. - 06.02.2009. - № 7. - Ст. 776.;

12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. - 18.10.1999. - № 42. - Ст. 5005.;

13. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, N 25, ст. 2954;

14. Указ Президента РФ от 11.04.2014 N 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 — 2015 годы»;

15. Указ Президента РФ от 15.07.2015 N 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (вместе с «Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации», «Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных

правонарушений», «Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений»);

16. Указ Президента РФ от 19.05.2008 N 815 (ред. от 14.02.2014) «О мерах по противодействию коррупции» Указ Президента РФ от 21.07.2010 N 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;

17. Указ Президента РФ от 28.07.2012 N 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» (в ред. От 22.10.2015);

18. Федеральный закон от 01.02.2012 N 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок»;

19. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

20. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации»;

21. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О противодействии коррупции»;

22. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

23. Абышева Л.С. Меры по профилактике и предупреждению коррупции // Правовая система России: теория и практика: материалы Всероссийской очно-заочной научно-практической конференции. — Шадринск: Каргап. филиал ОГУП «Шадринский Дом Печати», 2013. — С. 179-181;

24. Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. - М., 2002. 251 с.;

25. Антикоррупционная экспертиза и мониторинг правоприменения как два институциональных элемента системы профилактики коррупции: соотношение и взаимное влияние / А.К. Балдин // Право и государство: теория и практика. - 2012. - № 5. - С.41-45.;
26. Борьба с коррупцией в России и мире / Журавлева Я.А., Моисеев В.В. — М.: Филиал МИЭМП в г. Тула, 2011. — С.417.;
27. Бутакова, Н.А. О понятии принципов права / Н.А. Бутакова // История государства и права. - 2013. - №16. - С.2-3.;
28. Васильев, Ф.П. Антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов / Ф.П. Васильев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 1. - С.35-40.;
29. Васильев, Ф.П., Дугенец, А.С. Антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов / Ф.П. Васильев, А.С. Дугенец // Российская юстиция. - 2010. - № 4. - С.2-7.;
30. Волкова, О.И. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (проектов актов) в муниципальных образованиях Республики Мордовия / О.И. Волкова // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 6. - С.19-21.;
31. Галкина С.Ю. История борьбы с коррупцией в дореволюционной России // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. — Курск: Изд-во Кур. ин-та гос. и муницип. службы, 2012, Вып. 8 (3). — С.116-132.;
32. Глазкова С.В. // Российское право. - 2013. - № 4. - С.17-16.;
33. Гончаров, Д.Ю. Взаимосвязь нормативных правовых актов как принцип антикоррупционной экспертизы / Д.Ю. Гончаров // Российская юстиция. 2010. - № 1. - С.4-8.;

34. Горохов, Д.Б. Правовой мониторинг как приоритетное направление науки и государственной политики / Д.Б. Горохов // Адвокат. - 2013. - № 11. - С.113-120.;

35. Евдокимов А.С., Сергун П.П. Понятие и основные теории местного самоуправления // Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика: Материалы научно-методического семинара. — М., Саратов: Милика, 2010. — С.22-27.;

36. Жилин А.И. История возникновения и развития коррупции в России // Актуальные проблемы противодействия коррупции в современных условиях: Материалы межведомственной научно-практической конференции (21 марта 2012 года). — Руза: Моск. обл. филиал Моск. ун-та МВД России, 2012. — С.182-184.;

37. Избачков, Ю.С., Рыбак, К.Е. О качестве антикоррупционных экспертиз / Ю.С. Избачков, К.Е. Рыбак // Культура: управление, экономика, право. 2013. - № 1. - С.34-37.;

38. Изотов, М. О. Генезис понятия коррупции в социально-философской мысли // Научные ведомости БелГУ. Серия Философия. Социология. Право. — 2011—№ 2 (97). – С.270–278.;

39. Изотов, М. О. О социокультурных основаниях коррупции в современной России // Философия в эпоху постмодерна (тематический сборник) / под общ. ред. В. Н. Финогентова. – Орел: ООО Полиграфическая фирма «Картуш», 2009. – С.41–46.;

40. Казаченкова, О.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: правовые аспекты / О.В. Казаченкова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 3. - С.39-44.;

41. Карпова Е.В. Принципы деятельности органов местного самоуправления России и стран ЕС // Векторы развития российского

законодательства: история и современность: материалы Международной научно-практической конференции, Магнитогорск, 3 декабря 2012. — Магнитогорск: Изд-во Магнитогор. гос. техн. ун-та им. Г.И. Носова, 2013. — С.69-74.;

42. Козлов, В.А. Государственная политика в сфере противодействия коррупции: Международно-правовые аспекты/ В.А. Козлов // Международное уголовное право и международная юстиция. - 2013. - № 1. - С.6-10.;

43. Коновалов В.А. Пути совершенствования антикоррупционной деятельности в системе публичной службы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — М.: Юрист, 2014, № 6. — С.36-40.;

44. Коррупция в России: стратегия, тактика и методика борьбы / Чашин А.Н. — М.: Дело и Сервис, 2015. — 176 с.;

45. Коррупция в современной России: проблемы теории и практики: монография / Под общ. ред.: Козлов Т.Л. — М.: Юрлитинформ, 2014. — 296 с.;

46. Коррупция и закон: перспективы противодействия / Кошаева Т.О. — Уфа: Инеш, 2013. — 96 с.;

47. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Богуш Г.И. — М., 2004. — 194 с.;

48. Кузовков Ю.В. Мировая история коррупции М.: Издательство Анима-Пресс, 2010. — 137 с.;

49. Макеев Я.А. Коррупционные практики в местном сообществе Я.А. Макеев //Социальные изменения в современном мире: материалы I Социологических чтений. – Ставрополь: ООО «Мир данных», 2012. – С.186 – 188.;

50. Мачаладзе, Л.З. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в современной России / Л.З. Мачаладзе // Политика и право. - 2013. - № 7. - С. 63.;

51. Метод правового моделирования как элемент антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов/ А.К. Балдин // Российская академия юридических наук. Научные труды. Выпуск 11. Том 1. - М.: ООО «Издательство «Юрист». - 2011. - С.485-489.;

52. Мулюков Ф.Б. Коррупция: понятие, признаки, виды, причины // Антикрупционное образование в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к Международному дню борьбы с коррупцией (часть 2). — Казань: Изд-во ТГГПУ, 2011. — С.42-45;

53. Никонов Д.А. Система мер, направленных на профилактику коррупции: правовое регулирование и проблемы реализации // Проблемы защиты прав: история и современность: материалы VII международной научно-практической конференции молодых ученых и преподавателей, 8 февр. 2013 г. — С.-Пб. ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2013. — С.72-8.;

54. Общеправовые проблемы процесса формирования борьбы с коррупцией и законодательного закрепления признаков субъектов коррупционных преступлений: монография / Бугаевская Н.В. — М.: РПА Минюста России, 2014. — 156 с.;

55. Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции: монография / Под ред.: Шугрина Е.С. — М.: Юрлитинформ, 2013. — 224 с.;

56. Просандеева Н.В. Противодействие коррупции: правовые системы в истории // История государства и права. — М.: Юрист, 2014, № 2. — С.50-54.;

57. Противодействие коррупционной преступности в социальной сфере: криминологический анализ коррупции в областях здравоохранения и образования: монография / Плохов С.В.; Под ред.: Лопашенко Н.А. — М.: Юрлитинформ, 2015. — 264 с.;

58. Реализация органами местного самоуправления мер по противодействию коррупции. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ромашина Е.В. — Белгород, 2013. — 23 с.;

59. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2-х тт. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. С.150.;

60. Хохлов А.В., Юдин Е.Г. История «мздоимства» (коррупции) в русском государстве в XV-XVII вв. // Суд и правосудие. — Иваново, 2007, № 1. — С.80-82.;

61. Шведко А.В. Соотношение понятий «предупреждение», «пресечение» и «профилактика» в контексте исследования коррупционной преступности // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014, № 1 (27). — С.177-179.;

62. Правительство Российской Федерации: [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru>. (дата обращения 17.04.18.);

63. Официальный портал Тавдинского городского округа: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.adm-tavda.ru>. (дата обращения 01.02.18-01.04.18);

64. Официальный портал Екатеринбурга: [Электронный ресурс]. URL: <https://екатеринбург.рф>. (дата обращения 14.03.18);

65. Молодежное Правительство Свердловской области: [Электронный ресурс]. URL: http://minsport.midural.ru/index.php/mol_activ/6. (дата обращения 18.04.18).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Уральский государственный педагогический университет»
Институт психологии
Кафедра социальной психологии, конфликтологии и управления

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Екатеринбург 2018

Противодействие коррупции на муниципальном уровне

Методические рекомендации

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

2. НОРМАТИВНО–ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ
КОРРУПЦИИ

3. СУБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

4. МЕРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ

4.1. Разработка и реализация антикоррупционных программ и планов органами местного самоуправления

4.2. Антикоррупционная экспертиза

4.3. Антикоррупционный мониторинг

4.4. Антикоррупционные образование и пропаганда

4.5. Отчеты о реализации мер антикоррупционной деятельности

5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПО ВОПРОСАМ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

ВВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации разграничивает органы местного самоуправления и органы государственной власти. Вместе с тем, местное самоуправление, как одна из форм осуществления публичной власти, зачастую сталкивается с коррупционными проявлениями, борьба с которыми занимает ведущее место в государственной системе противодействия коррупции [5].

Несомненно, что задача государства по борьбе с коррупцией, реализация антикоррупционной политики в органах государственной власти федерального, регионального уровня, органах местного самоуправления является в широком смысле – общенациональной и эффективность осуществления данной задачи напрямую зависит от полноты знаний о мерах по противодействию и предупреждению коррупции, как ее основных инструментах.

Интеграция в правовую систему Российской Федерации позволила органам государственной власти Свердловской области принять ряд очень важных законов, в том числе и касающихся противодействию коррупции.

Основываясь на положениях Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», законодательства Свердловской области, настоящие методические рекомендации позволят дать представление о тех мерах по предупреждению коррупции, реализация которых, на наш взгляд, позволит свести к минимуму коррупционные проявления в муниципальных образованиях, повысит уровень грамотности граждан, должностных лиц, непосредственно осуществляющих полномочия по реализации задач местного самоуправления [8, ст. 6228].

Рекомендации иллюстрируют основные понятия в области противодействия коррупции, подробное описание и практику муниципальных образований Свердловской области по реализации актуальных, на наш взгляд, мер по предупреждению коррупции, как основной деятельности по противодействию с ней, а также проблемные вопросы, с которыми сталкиваются муниципальные образования в процессе реализации указанных мер.

1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Основные понятия, которые используются в сфере противодействия коррупции, содержатся в статье 1 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон №273-ФЗ) и статье 1 Закона Свердловской области от 20.02.2009 №2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области», с изменениями на 03.11.17 года (далее – Закон Свердловской области №2-ОЗ), рассмотрим их ниже [8].

Коррупция - злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки 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.

Федеральный закон №273-ФЗ относит к коррупции также вышеуказанные деяния, совершенные от имени или в интересах юридического лица [8].

Коррупциогенный фактор - явление или совокупность явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующих их распространению.

Антикоррупционный мониторинг – наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также форм противодействия коррупции [25, с. 41-45].

Противодействие коррупции - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти Свердловской области, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

Отношения в сфере противодействия коррупции на муниципальном уровне в Свердловской области регулируются:

- Федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральным законом от 07.05.2013 №79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;
- Федеральным законом от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- Федеральным законом от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральным законом от 03.12.2012 №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;
- Указом Президента РФ от 19.05.2008 №815 «О мерах по противодействию коррупции»;
- Указом Президента РФ от 21.06.2010 №925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;
- Указом Президента РФ от 01.04.2016 №147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы» [28, с. 35-40];
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.01.2014 №10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» (вместе с «Типовым положением о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации»);

– Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.01.2015 №29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации»;

– Законом Свердловской области от 20.02.2009 №2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области»;

– Указом Губернатора Свердловской области от 02.04.2014 №88-РГ «Об утверждении Плана работы органов государственной власти Свердловской области по противодействию коррупции на 2014 - 2015 годы»;

– Указом Губернатора Свердловской области от 18.04.2016 №95-РГ «Об утверждении Плана мероприятий органов государственной власти Свердловской области по противодействию коррупции 2016 - 2017 годы»;

3. СУБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Термин «субъект» означает - Тот (или то), кто (или что) познает, мыслит и действует, в отличие от объекта, как того, на что направлены мысль и действие.

Говоря про осуществление антикоррупционной политики на муниципальном уровне, безусловно, необходимо разобраться с тем, кто эту деятельность осуществляет.

Закон Свердловской области №2-ОЗ в статье 13 - 16 определил несколько субъектов антикоррупционной деятельности:

- 1) федеральные органы государственной власти (органы прокуратуры, органы внутренних дел, органы юстиции, налоговые органы и т.д.);
- 2) органы государственной власти Свердловской области, а также государственные органы Свердловской области, на которые возлагаются отдельные полномочия по противодействию коррупции;
- 3) органы местного самоуправления;
- 4) организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности;
- 5) общественные объединения, региональные отделения политических партий и движений, участвующие в деятельности по противодействию коррупции.

Рассматривать деятельность каждого субъекта изолированно от другого нецелесообразно, поскольку деятельность по противодействию и предупреждению коррупции – это системная деятельность, и лишь при взаимодействии всех ключевых участников возможно эффективное проведение антикоррупционной политики.

С этой целью Указом Губернатора Свердловской области от 09.09.2008 №982-УГ «О Совете при Губернаторе Свердловской области по противодействию коррупции» был определен Совет при Губернаторе Свердловской области по противодействию коррупции, уполномоченным по осуществлению функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Основной задачей, которого и является координация взаимодействия органов власти Свердловской области, органов местного самоуправления в Свердловской области, организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, общественных объединений по вопросам антикоррупционной деятельности в Свердловской области.

4. МЕРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ

В предыдущем разделе мы уже выделили органы местного самоуправления как один из субъектов антикоррупционной деятельности, определенный Законом Свердловской области №2-ОЗ.

На уровне федерального законодательства осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования, как вопрос местного значения муниципалитетов различного статуса, регламентируется Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ).

А так как вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, осуществление мер по противодействию коррупции является обязательным в муниципальном образовании.

Свердловское областное законодательство, раскрывая понятие «противодействие коррупции», отводит особую роль деятельности уполномоченных субъектов по предупреждению коррупции, устанавливая в статье 5 Закона Свердловской области №2-ОЗ перечень мер по предупреждению коррупции, к которым относятся:

1) формирование и реализация государственных программ Свердловской области по профилактике коррупции в Свердловской области;

(Подпункт в редакции, введенной в действие с 5 июня 2011 года Законом Свердловской области от 23 мая 2011 года N 30-ОЗ; в редакции, введенной в действие с 20 октября 2013 года Законом Свердловской области от 17 октября 2013 года N 98-ОЗ.

2) антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов Свердловской области и проектов нормативных правовых актов Свердловской области [39, с. 270-278];

3) антикоррупционный мониторинг;

4) совершенствование особенностей организации и прохождения государственной гражданской службы Свердловской области;

5) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

6) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности государственных органов Свердловской области и о противодействии коррупции в Свердловской области;

7) общественный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и законодательства Свердловской области о противодействии коррупции;

8) иные меры, предусмотренные федеральными законами и настоящим Законом.

(Подпункт в редакции, введенной в действие с 18 июня 2014 года Законом Свердловской области от 6 июня 2014 года N 46-ОЗ.

4.1. Разработка и реализация антикоррупционных программ и планов органами местного самоуправления

Одной из мер по предупреждению коррупции, согласно положениям Закона Свердловской области №2–ОЗ является разработка, принятие и реализация областной целевой программы по противодействию коррупции на территории Свердловской области.

В целях реализации данной меры Указом Губернатора Свердловской области от 02.04.2014 №88-РГ и Указом Губернатора Свердловской области от 18.04.2016 №95-РГ были утверждены планы мероприятий органов государственной власти Свердловской области по противодействию коррупции на 2014-2015 годы и 2016-2017 годы соответственно. Кроме того, в соответствии с положениями данных Указов органам местного самоуправления Свердловской области было рекомендовано обеспечить разработку и реализацию своих планов по противодействию коррупции.

Попробуем разобраться, чем отличается термин «программа» от термина «план» и почему законодатель в положениях Закона использует термин «программа», а принимает «план».

Программа – это комплекс взаимосвязанных мероприятий, ориентированных на достижение конкретной цели, снабженных индикаторами выполнения. В отличие от плана программа имеет более сложную структуру, в ней предполагается наличие аналитического раздела, оценка ресурсов, детальное описание целей и задач. Мероприятия программы более сложны, отдельные разделы выделяются как подпрограммы и могут быть реализованы параллельно во времени, они соответствуют структуре целей и имеют измеряемые индикаторы выполнения. В программе описывается механизм ее реализации и контроля, а иногда дается оценка устойчивости и внешних рисков.

Таким образом, не смотря на более сложную структуру программа и план, по сути, являются тождественными понятиями.

Указанный вывод подтверждает и законодательство Свердловской области.

«Осуществление мероприятий по контролю за реализацией исполнительными органами государственной власти Свердловской области программ (планов) противодействия коррупции»; в разделе 3, пункт 25.

«Организация опроса экспертов о результатах реализации планов (программ) противодействия коррупции в Свердловской области и мерах по совершенствованию работы органов государственной власти Свердловской области по реализации антикоррупционной политики». При изучении баз муниципальных правовых актов, нами было установлено, что большинство муниципальных образований Свердловской области (около 70 % от общего количества) принимали планы по противодействию коррупции, ориентируясь на структуру и положения областных планов, о которых речь шла выше.

Вместе с тем, в муниципалитетах других регионов России органы местного самоуправления принимают также и программы по противодействию коррупции. Учитывая данный факт, в последующих подразделах мы постарались раскрыть содержательные элементы как планов (с учетом практики местного самоуправления Свердловской области), так и программ, освещая практику муниципалитетов других регионов Российской Федерации.

Отметим, что разработка и реализация органами местного самоуправления антикоррупционных программ и планов достаточно трудоемкий и длительный процесс, они могут быть неоднообразны по своему содержанию, имея зачастую похожую форму, что зависит от многих факторов:

1. статуса муниципального образования (количество жителей, количество муниципальных чиновников);
2. экономической обеспеченности муниципалитета;
3. уровня контроля со стороны органов государственной власти;
4. социально-психологического климата в органах местного самоуправления и др.

Какова структура плана и программы по противодействию коррупции, каково содержание их разделов, рассмотрим подробнее.

4.1.1. Планы по противодействию коррупции

Как правило, план мероприятий по противодействию коррупции оформляется в табличной форме, которая содержит основополагающие разделы:

- Мероприятия по противодействию коррупции;
- Ответственные исполнители;
- Ожидаемый результат;
- Срок выполнения.

1. В разделе Мероприятия указываются их основные направления, и по каждому направлению излагается перечень этих мероприятий.

Таковыми направлениями и проводимыми в их сфере мероприятиями могут быть:

- 1.1. Нормативно-правовое и организационное обеспечение противодействия коррупции.

Мероприятия:

- Разработка муниципальных правовых актов по противодействию коррупции в соответствии с федеральными законами;
- Изучение вопроса о необходимости разработки ведомственных целевых программ по противодействию коррупции;
- Обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами, федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами;

- Рассмотрение на аппаратных совещаниях вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции, арбитражных судов о признании недействительными нормативных правовых актов, незаконными решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления.

1.2. Совершенствование муниципального управления в целях противодействия коррупции. Мероприятия:

- Разработка административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг;
- Формирование и ведение реестра муниципальных услуг с повышенными коррупционными рисками;

- Проведение проверок целевого и эффективного использования средств местного бюджета муниципального образования;

- Анализ практики, выявление недостатков и подготовка предложений по совершенствованию размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд муниципального образования;

- Организация мониторинга отклонения закупочных цен по государственному заказу на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд муниципального образования от среднерыночных.

1.3. Усиление антикоррупционной составляющей в кадровой работе. Мероприятия:

- Мониторинг соблюдения муниципальными служащими администрации муниципального образования Кодекса этики и служебного поведения;

- Осуществление контроля за предоставлением муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, за соблюдением ограничений и запретов, установленных федеральным законодательством [62, с. 224];

- Проведение работы по выявлению случаев возникновения конфликта интересов;

- Обеспечения осуществления контроля за расходами лиц, замещающих должности муниципальной службы.

1.4. Организация взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции. Мероприятия:

- Обеспечение своевременности и полноты размещения информации о деятельности органами местного самоуправления в соответствии с требованиями федерального, регионального законодательства;

- Размещение анализа мониторинга деятельности органов местного самоуправления.

Представленные мероприятия демонстрируют внутреннюю борьбу с коррупционными проявлениями в самих органах местного самоуправления, направлены на контроль и проверку соответствия действий муниципальных служащих установленным законодательством табу, однако, в силу отсутствия обучающего элемента в представленных мероприятиях цель,

преследуемая муниципалитетом в антикоррупционной деятельности не будет достигнута в полной мере.

Рассмотрим перечень мероприятий, которые на наш взгляд необходимо дополнительно отразить в плане, для более эффективной деятельности по противодействию коррупции.

1) Проведение мероприятий по правовому образованию (лекции, семинары, консультации) в сфере противодействия коррупции, как в органах местного самоуправления, так и на предприятиях, и в учреждениях;

Вопросы, которые следует освящать при проведении данного мероприятия должны касаться негативных последствий (в том числе уголовных) за совершение коррупционных деяний.

2) Организация информационных телевизионных и радиопередач, специальных интервью, публикаций антикоррупционной пропаганды в печатных СМИ, размещение социальной рекламы по вопросам предотвращения коррупции, создание и наполнение подразделов официальных сайтов органов местного самоуправления муниципального образования по указанным выше вопросам.

Данное мероприятие имеет очень важное значение, поскольку происходит передача информации по вопросам противодействия коррупции за пределы органов местного самоуправления во внешнее социальное пространство, происходит взаимодействие гражданского общества и муниципальной власти. При этом хотелось бы отметить достаточно интересный и на наш взгляд эффективный способ получения информации органов местного самоуправления от граждан: создание и обеспечение функционирования электронного почтового ящика на официальном сайте муниципального образования для приема сообщений о фактах коррупции.

3) Организация и проведение «прямых линий» с гражданами по вопросам антикоррупционного просвещения, изготовление и размещение в местах где осуществляется прием граждан информационных стендов «Общество против коррупции».

Создание открытого интернет - ресурса для опубликования сведений о нарушениях в сфере размещения муниципальных заказов и принятых мерах;

Перечисленные мероприятия, проводимые как в самих органах местного самоуправления, так и в ходе взаимодействия с гражданами, проживающими на территории муниципального образования, организациями, должны осуществляться в комплексе. Это, несомненно, поскольку само явление – коррупция, было рождено в обществе, которое, безусловно, влияет на местное самоуправление, являющимся одним из видов публичной власти.

2. Ответственные исполнители по осуществлению вышеуказанных мероприятий определяются планом в зависимости от их направленности. Например: Нормативно-правовое и

организационное обеспечение противодействия коррупции – отдел по правовым вопросам администрации муниципального образования;

Совершенствование муниципального управления – контрольно-счетный орган муниципального образования;

Усиление антикоррупционной составляющей в кадровой работе – заместитель главы администрации муниципального образования

Организация взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и институтами гражданского общества – отдел по организационной работе, отдел информационного обеспечения, отдел организационно-документального обеспечения.

3. Ожидаемые результаты проводимых мероприятий должны укладываться в рамки единой государственной политики Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. Выделим перечень наиболее содержательных ожидаемых результатов от мероприятий, включенных в планы по противодействию коррупции [66, с. 23]:

- Повышение уровня правовой грамотности населения, муниципальных служащих органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции, формирование негативного отношения к коррупции;

- Предупреждение, выявление и устранение коррупционных факторов;

- Снижение коррупционных рисков;

- Обеспечение целевого и эффективного использования средств местного бюджета;

- Реализация антикоррупционных мер, предусмотренных законодательством.

4. Срок выполнения отдельного мероприятия по противодействию коррупции зависит от его объема, содержания и варьируется от квартала, полугода – до года.

4.1.2. Программа по противодействию коррупции

Как уже отмечалось выше, в отличие от плана программа имеет более сложную структуру, в ней предполагается наличие аналитического раздела, оценка ресурсов, детальное описание целей и задач. Мероприятия программы более сложны, отдельные разделы выделяются как подпрограммы и могут быть реализованы параллельно во времени, они соответствуют структуре целей и имеют измеряемые индикаторы выполнения.

Рассмотрим структуру программ по противодействию коррупции, на примере практики муниципальных образований Красноярского края.

Как отмечалось выше, муниципальные образования Свердловской области приняли Планы по противодействию коррупции, однако на практике муниципалитеты других регионов России принимают также и программы.

1) Паспорт целевой программы по противодействию коррупции.

Данный раздел состоит из вводных данных, включающих в себя следующее.

Срок реализации программы – в большинстве случаев - это 2-3 года.

Указание на разработчика и заказчика программы – это, как правило, администрация муниципального образования.

Цели программы у многих муниципалитетов изложены схожие, приведем часто встречающиеся из них:

- создание системы по предупреждению коррупционных действий; снижение уровня коррупции, её влияния на законность и эффективность бизнеса, деятельность муниципальных органов, на повседневную жизнь граждан на территории муниципального образования;

- обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от проявлений коррупции;

- снижение уровня коррупции при исполнении муниципальных функций и предоставлении муниципальных услуг;

- создание условий, обеспечивающих снижение уровня коррупции в органах местного самоуправления города и затрудняющих возможность коррупционного поведения муниципальных служащих города, а также должностных лиц, органов местного самоуправления, подотчетных администрации города.

Задачи программы в муниципальных образованиях разные, они определяются в зависимости от уровня коррупции, социальной ситуации, финансовых ресурсов, выделяемых муниципалитетами на противодействие коррупции, долгосрочности принимаемой программы. Кроме того, любая задача должна быть направлена на достижение цели программы.

Таким образом, необходимо указывать те задачи, выполнение которых приведет к положительному результату в той или иной сфере их применения.

Так, например, в паспорте программы Екатеринбургского сельсовета Идринского района Красноярского края, в разделе «задачи», указано:

- внедрение антикоррупционных механизмов в систему кадровой работы;

- совершенствование системы управления муниципальной собственностью и предоставления муниципальных услуг;

- усиление контроля за использованием бюджетных средств;

- организация взаимодействия с общественными организациями, средствами массовой информации, населением по вопросу реализации антикоррупционной политики. Указанное свидетельствует о целенаправленности принимаемых мер по противодействию коррупции в соответствующих сферах.

Помимо этого, в качестве задачи программы многие муниципалитеты определяют следующее:

- обеспечение правовых и организационных мер, направленных на противодействие коррупции;

- совершенствование механизма контроля соблюдения ограничений и запретов, связанных с прохождением муниципальной службы;
- противодействие коррупции в сфере закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд;
- организация антикоррупционного образования и пропаганды, формирование нетерпимого отношения к коррупции и ее предотвращения.

Достаточно содержательной отметим следующую задачу, изложенную в программе по противодействию коррупции города Минусинска на 2015-2017 годы:

- выявление различий между зарегистрированным в документах состоянием объектов имущества, находящегося в муниципальной собственности города на момент контроля и их фактическим состоянием, выявление неиспользуемого или используемого не по назначению муниципального имущества, определение технического состояния объектов муниципального имущества и возможности дальнейшей их эксплуатации, выявление фактов нарушения законодательства Российской Федерации, Красноярского края и города, регулирующего порядок владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, установление лиц, допустивших такие нарушения, а также обращение в соответствующие органы с целью защиты интересов города;
- повышение уровня открытости органов власти города, обеспечение доступа к информации.

Объемы и источники финансирования программы.

Прежде всего объем финансирования программы напрямую зависит от возможности бюджета конкретного муниципального образования, степени коррупции, объемов мероприятий, направленных на выполнение задач программы, сроков реализации программы.

Вышеизложенные подразделы встречаются в большинстве паспортов программ по противодействию коррупции, принимаемых органами местного самоуправления.

Однако в ходе проведенного анализа встречались достаточно индивидуальные подходы к включению в паспорт программы следующих подразделов.

Ожидаемые конечные результаты реализации программы.

В качестве конечных результатов в перечне которых:

- укрепление доверия гражданского общества к органам местного самоуправления;
- снижение коррупционности муниципальных правовых актов;
- снижение угрозы ослабления демократических институтов и повышение авторитета общественных организаций;
- оптимизация бюджетных расходов;
- снижение издержек на ведение бизнеса за счёт снижения уровня его коррупционности;

- повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования путем увеличения уровня доверия инвесторов к органам местного самоуправления;
- создание нетерпимого отношения общественности к проявлениям коррупции;
- укрепление в обществе идей не коррумпированного рынка;
- повышение качества и доступности муниципальных услуг для общественности;
- упорядочение системы предоставления муниципальной поддержки населению.

Целевые индикаторы (показатели) программы.

В качестве данных показателей, эффективности/неэффективности принимаемой программы по противодействию коррупции, например, указаны:

- доля проектов нормативных правовых актов муниципального образования, прошедших антикоррупционную экспертизу, от общего количества нормативных правовых актов, принятых в отчетном периоде (%);
- доля устраненных коррупционных факторов в муниципальных правовых актах (проектах), прошедших антикоррупционную экспертизу, от общего числа выявленных коррупционных факторов (%);
- доля муниципальных служащих, в отношении которых проведен внутренний мониторинг сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера от общего числа муниципальных служащих, представляющих указанные сведения (%);
- доля представлений прокуратуры в отношении муниципальных служащих, представивших неполные (недостовверные) сведений о доходах, от общего числа муниципальных служащих, представляющих указанные сведения (%.);
- доля предоставления муниципальных услуг в электронном виде от общего числа предоставляемых услуг (%);
- доля предоставления муниципальных услуг по принципу «одного окна» от общего количества предоставляемых услуг (%);
- доля обоснованных жалоб от общего числа жалоб на нарушение законодательства в сфере осуществления закупок на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд муниципального образования (%);
- количество муниципальных служащих муниципального образования, прошедших обучение по вопросам профилактики и противодействия коррупции (чел.);
- количество проведенных мероприятий по вопросам противодействия коррупции (ед.);
- доля установленных фактов коррупции от общего количества жалоб и обращений граждан, поступивших за отчетный период (%);
- размещение на сайте муниципального образования программы по противодействию коррупции и отчета о ее выполнении.

Действительно, мы считаем, что подобная статистическая работа, проводимая за период реализации программы по противодействию коррупции, опубликование полученных

результатов, отвечает принципам «прозрачности» и позволяет сделать выводы, как самим органам местного самоуправления, так и жителям муниципального образования, об эффективности либо неэффективности этой программы, об объеме и последствиях коррупционных проявлений.

2) Содержание проблемы и обоснование необходимости её решения программными методами.

Данный раздел в программах по противодействию коррупции в органах местного самоуправления действительно актуален. Наименование раздела может быть разным, но суть должна быть одна – определить необходимость принятия программы, в связи с негативными последствиями коррупционных проявлений.

Традиционно данный раздел начинается с описания коррупции как основной проблемы государства в целом, а затем плавно переходит к местному значению данной проблемы.

Приведем одну из формулировок данного раздела, которая на наш взгляд всецело отражает содержание проблемы и необходимость ее решения программными методами:

«Внедрение правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции, повышение прозрачности деятельности администрации Екатерининского сельсовета являются необходимыми элементами реализации антикоррупционной политики в рамках настоящей программы.

Предупреждение коррупции должно иметь приоритет перед иными мерами борьбы с этим явлением. В качестве реальной цели противодействия коррупции необходимо рассматривать снижение ее распространения до уровня, не препятствующего прогрессивному развитию общества [70, с. 135-140].

Программа представляет собой комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на создание эффективной системы противодействия коррупции на территории Екатерининского сельсовета, обеспечение защиты прав и законных интересов населения, организаций Екатерининского сельсовета от коррупциогенных факторов.

Необходимость решения проблемы противодействия коррупции программно-целевым методом обусловлена высокой степенью сложности и комплексности решаемых задач по борьбе с коррупцией».

Каких-либо строгих содержательных требований к описанию в данном разделе нет. Органы местного самоуправления должны руководствоваться спецификой коррупционных явлений и рисков в пределах своего муниципального образования.

3) Нормативное правовое обоснование программы.

В ходе исследования данного раздела, отметим, что в большинстве случаев органы местного самоуправления правильно указывают в антикоррупционных программах действующие федеральные законы, законы субъекта, регулирующие полномочия муниципальных образований в указанной сфере.

Приведем примерный перечень нормативного правового обоснования принятых органами местного самоуправления программ:

- Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Указ Президента РФ от 19.05.2008 №815 «О мерах по противодействию коррупции»;
- Указ Президента РФ от 21.07.2010 №925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;
- Указ Президента РФ от 01.04.2016 №147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы»;
- Закон субъекта РФ «О противодействии коррупции».

4) Оценка эффективности социально-экономических последствий от реализации программы.

Разумеется, органы местного самоуправления стремятся получить от реализации принятых ими программ наибольшего эффекта в борьбе с коррупцией.

Название данного раздела также может быть, как «Ожидаемые последствия от реализации программ» и т.д. По существу, данный раздел содержит то, что хочет «видеть» муниципалитет, реализуя свою программу.

Приведем примеры содержательной части данного раздела одной из программ:

- принятие нормативных правовых актов, способствующих минимизации коррупционных проявлений в органах местного самоуправления;
- получение данных о достаточности и эффективности предпринимаемых мер по противодействию коррупции в районе, в том числе изучение оценки населения состояния коррупции в районе;
- реализация положений Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части применения мер по предупреждению коррупции на муниципальной службе, в том числе путем повышения результативности деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов;
- повышение мотивации соблюдения муниципальными служащими администрации района ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой;
- минимизация возможностей установления неформальных связей между участниками совещательных органов, создаваемых администрацией района;
- снижение коррупционных рисков через выявление фактов, препятствующих целевому и эффективному использованию бюджетных средств;
- снижение коррупционных рисков через повышение эффективности управления муниципальным имуществом;
- минимизация усмотрения муниципальных служащих, обеспечивающих исполнение полномочий по оказанию муниципальных услуг;

- уменьшение количества возможных злоупотреблений через минимизацию контактов заявителей с муниципальными служащими, обеспечивающими исполнение полномочий по оказанию муниципальных услуг;
- создание информационных механизмов предупреждения и устранения обстоятельств, способствующих злоупотреблениям со стороны муниципальных служащих администрации
- создание условий для обеспечения большей информационной открытости и доступности процесса принятия управленческих решений;
- снижение издержек граждан и предпринимателей на преодоление административных барьеров;
- укрепление доверия граждан к деятельности органов местного самоуправления;
- сокращение зон повышенного коррупционного риска;
- создание условий для предупреждения и профилактики коррупции, формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции».

Как уже было отмечено выше, некоторые муниципальные образования устанавливают целевые показатели (индикаторы) программ. На наш взгляд это верный способ проверить «работоспособность» программы. Только в этом случае достижение данных показателей будет свидетельствовать об эффективности принятой муниципальным образованием программы по противодействию коррупции.

5) Мероприятия по реализации программы по противодействию коррупции.

Исследование ряда программ позволили нам сгруппировать антикоррупционные мероприятия в зависимости от целей их направленности.

а) Обеспечение правовых и организационных мер, направленных на противодействие коррупции.

Данный подраздел присутствует почти во всех программах и включает различный перечень мероприятий по реализации и управлению программой, например: «Проведение мониторинга применения административных регламентов исполнения функций муниципального контроля», «Разработка проектов муниципальных правовых актов по противодействию коррупции в муниципальном образовании, внесение изменений в муниципальные правовые акты по вопросам противодействия коррупции» - причем указанные мероприятия относятся к нормативно-правовому обеспечению антикоррупционной деятельности в муниципальном образовании, а такие мероприятия как: «Проведение опроса с целью определения уровня удовлетворенности получателей муниципальных услуг качеством предоставления муниципальных услуг и выявления коррупциогенных факторов в рамках мониторинга качества предоставления муниципальных услуг», «Проведение анкетирования по вопросам коррупции среди жителей муниципального образования» относятся больше к организационным мероприятиям, так как целью этих мероприятий является аналитическая

работа, сбор информации о коррупционных проявлениях в муниципалитете – и тем самым обеспечения эффективности программы.

б) Совершенствование механизма контроля соблюдения ограничений и запретов, связанных с прохождением муниципальной службы.

В данном разделе, как правило, включаются антикоррупционные меры в отношении служащих в органах местного самоуправления: «Организация и проведение проверок сведений, представленных в соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданами при поступлении на муниципальную службу, а также по соблюдению муниципальными служащими ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой»; «Обеспечение своевременного представления муниципальными служащими, определенных перечнем, сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера»; «Организация заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов (при наличии оснований)». Помимо указанных мероприятий, направленных на внутренний контроль муниципальных служащих, во многих программах встречаются и такие как: «Анализ жалоб и обращений граждан о фактах коррупции в органах местного самоуправления, и организация проверок указанных фактов, инициированных жителями муниципального образования», которые на наш взгляд имеют публичный эффект сдерживания муниципальных служащих от участия в коррупционных проявлениях.

Отметим, что некоторые программы содержат перечень мероприятий, направленных на специальное антикоррупционное обучение выборных должностных лиц, муниципальных служащих. Указанные мероприятия именуется по-разному в программах: «Проведение семинаров, тренингов по противодействию коррупции», «Включение в содержание квалификационного экзамена и аттестации муниципальных служащих вопросов на знание антикоррупционного законодательства» [71, с. 177-179].

в) Противодействие коррупции в сферах, где наиболее высоки коррупционные риски.

Данный раздел встречался редко в исследуемых нами программах, однако мы считаем, что он имеет большую значимость, а проведение включенных в него мероприятий позволит эффективно противостоять коррупции в муниципальном образовании. Так к мероприятиям, которые можно включить в указанную группу можно отнести: «Проведение проверок целевого и эффективного использования средств местного бюджета муниципального образования», «Организация мониторинга отклонения закупочных цен по государственному заказу на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд от среднерыночных».

Конечно, перечень мероприятий органы местного самоуправления определяют самостоятельно, с учетом специфики экономической, демографической ситуации в муниципальном образовании, так, например, некоторыми муниципалитетами были определены

следующие меры по противодействию коррупции в рамках данного раздела: «Осуществление контроля, выявление и пресечение коррупционных нарушений в ходе процессов, связанных с предоставлением земельных участков, реализацией недвижимого муниципального имущества, сдачей помещений в аренду»; «Информирование предпринимателей муниципального образования об изменениях в законодательстве в части, касающейся сферы малого и среднего бизнеса»; «Организация и проведение заседаний представителей органов местного самоуправления, правоохранительных органов и предпринимателей с целью предупреждения и исключения фактов коррупции, выработки согласованных мер по снижению административных барьеров».

Безусловно, установление диалога с бизнес-сообществом, представителями правоохранительных органов максимально обеспечат достижение позитивного результата в борьбе с коррупцией, так как наиболее часто коррупционные проявления встречаются в формате «чиновник-предприниматель».

Обращаем ваше внимание, что перечень мероприятий, которые муниципалитеты включают в планы и программы по противодействию коррупции, не является исчерпывающим. Приведенные выше результаты исследований данных планов и программ показали, что наибольший эффект в борьбе с коррупцией достигается путем проведения организационных мероприятий: выявление фактов коррупции путем опроса и анкетирования жителей муниципального образования, установление диалога с гражданами, органами прокуратуры, полиции, совместные мероприятия с представителями малого и среднего предпринимательства.

Отражение таких мероприятий в плане или программе, их реализация по факту устраняет формализм в деятельности органов местного самоуправления по противодействию коррупции и снижает ее уровень в самом муниципальном образовании.

4.2. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов

Особое, значимое место в числе мер по предупреждению коррупции занимает антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

Экспертиза (от лат. *expertus* — опытный, сведущий) — исследование, проводимое лицом, сведущим в науке, технике, искусстве или ремесле, привлечённым по поручению заинтересованных лиц, в целях ответа на вопросы, требующие специальных познаний.

Объектами антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и их проекты.

В российском законодательстве отсутствует четкое понятие и критерии определения нормативности муниципального правового акта.

Однако, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 9 Постановления от 29.11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых

актов полностью или в части» определил следующие существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В качестве субъектов проведения антикоррупционной экспертизы Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон № 172-ФЗ) определил:

- органы прокуратуры РФ;
- Министерство юстиции РФ и его территориальные органы;
- органы, организации, их должностные лица, принявшие нормативный правовой акт.

За счет собственных средств независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) могут проводить институты гражданского общества и граждане РФ.

Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов определил, как меру по профилактике коррупции (п. 2 ст. 6).

В соответствии со статьей 7 Закона Свердловской области №2-ОЗ к субъектам антикоррупционной деятельности относятся органы местного самоуправления, в пунктах 1- 4 указанного Закона устанавливают порядок проведения антикоррупционной экспертизы лишь в отношении законов Свердловской области и их проектов, не регулируя данную процедуру в отношении муниципальных правовых актов и их проектов.

Вместе с тем, согласно части 4 статьи 3 Федерального закона №172-ФЗ антикоррупционная экспертиза проводится органами, организациями, их должностными лицами - в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Таким образом, органам местного самоуправления необходимо принять свой муниципальный правовой акт, регулирующий порядок проведения антикоррупционной экспертизы, который будет соответствовать требованиям Федерального закона № 172-ФЗ и Методике, утвержденной Постановлением Правительством РФ.

Когда заходит речь о порядке проведении антикоррупционной экспертизы органами местного самоуправления, то особое внимание следует уделить содержанию данного процесса,

который формируется путем соблюдения основных принципов проведения антикоррупционной экспертизы, установленными Федеральным законом №172-ФЗ и Методики ее проведения.

Принципы проведения антикоррупционной экспертизы

Статьей 5 Федерального закона 172-ФЗ установлены основные принципы проведения антикоррупционной экспертизы, а именно:

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее - органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Важно отметить, что среди основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), законодатель выделяет компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). В связи с этим, при возложении обязанностей по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) на конкретного сотрудника, в случае, если у него отсутствуют соответствующее образование, необходимо обеспечить прохождением им обучения (повышения квалификации) по вопросам ее проведения.

Анализ судебной практики показал, что зачастую органы прокуратуры обращаются в суд с заявлением о бездействии органов местного самоуправления, выразившегося в непроведении антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

В качестве примера можно привести дело, рассмотренное в апелляционной инстанции. Удовлетворяя требования прокурора, суд приводит следующее правовое обоснование: «суд первой инстанции обоснованно удовлетворил заявление прокурора и обязал Совет депутатов проводить в соответствии с требованиями действующего законодательства антикоррупционную экспертизу принимаемых проектов нормативных правовых актов, с целью чего необходимо определить орган и должностное лицо, ответственные за проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов».

Не могут являться основанием для отмены решения суда доводы жалобы о том, что Совет депутатов не обладает статусом юридического лица, поскольку согласно статье 124 ГК РФ муниципальные образования в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, приравниваются к юридическим лицам.

В части 9 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо установлено, что представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

Довод жалобы о том, что решение суда постановлено в нарушение принципа разделения властей является необоснованным, поскольку в ходе рассмотрения дела суд установил нарушение требований федерального законодательства и в рамках предоставленных полномочий обязал Совет депутатов МО «Нестеровский сельсовет» Новосергиевского района Оренбургской области его устранить.

То обстоятельство, что в соответствии со статьёй 9.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» на прокуроров возложена обязанность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов не исключает и не подменяет обязанность представительных органов местного самоуправления проводить антикоррупционную экспертизу принимаемых нормативных правовых актов, возложенную на них Федеральным законом от 17.07.2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В связи с этим доводы жалобы в этой части являются не состоятельными.

Кроме того, являются необоснованными доводы жалобы о том, что никто из депутатов Совета депутатов не обладает соответствующим образованием, поскольку данные обстоятельства юридического значения для разрешения спора не имеют.

При таких обстоятельствах оснований для удовлетворения жалобы и отмены решения суда не имеется.

Таким образом, в настоящее время проведение антикоррупционной экспертизы обязательно не только в отношении проектов, но и вступивших в законную силу нормативных правовых актов, а само ее проведение осуществляется не только правотворческим органом, но и органами прокуратуры, юстиции и различными институтами гражданского общества. При этом один орган не подменяет другой в проведении антикоррупционной экспертизы, а исполняет свою обязанность, установленную законом.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы

Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» были утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

и проектов нормативных правовых актов и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – Методика), положения которой также необходимо учитывать при проведении антикоррупционной экспертизы.

Законодатель определил, что антикоррупционная экспертиза проводится в целях выявления в правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Методика регламентирует две группы коррупциогенных факторов.

1. Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а в частности:

а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

2. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, а именно:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

Нередко органы местного самоуправления, проводя антикоррупционную экспертизу своих нормативных правовых актов и их проектов, не усматривают отдельные коррупциогенные факторы, и не устраняют нарушения, инициируя обращения органов прокуратуры в суды с заявлениями о признании незаконными бездействия органов местного самоуправления [64, с. 264].

Приведем пример: прокурор Ардатовского района Нижегородской области в интересах неопределенного круга лиц, проживающих на территории муниципального образования Личадеевский сельсовет Ардатовского муниципального района обратился в суд с иском к Администрации указанного муниципального образования о признании незаконным бездействия администрации по не проведению антикоррупционной экспертизы постановлений администрации муниципального образования Личадеевский сельсовет.

В ходе судебного разбирательства было установлено, что раздел 2 административного регламента по предоставлению муниципальных услуг, принятого постановлением администрации Личадеевского сельсовета, не содержит информации о возможности получения услуги через Многофункциональный центр Ардатовского района.

Отсутствие в административном регламенте указанных норм позволяет должностным лицам органов местного самоуправления регистрировать заявления по усмотрению правоприменителя, тем самым создает предпосылки возможности непринятия жалоб с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», официального

сайта органа на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении муниципальной услуги, что в соответствии с пп. «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 №96, является коррупциогенным фактором, связанным с широтой дискреционных полномочий (отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решений органами местного самоуправления их должностными лицами).

В итоге, изложенные нарушения, а также требования прокуратуры привести в соответствие с действующим законодательством муниципальный нормативный правовой акт органа местного самоуправления Личадеевского сельсовета признали.

Анализ Порядков (Положений) о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, принятых в муниципальных образованиях Свердловской области, показал, что большинство муниципалитетов помимо изложенных нами выше принципов и перечня коррупциогенных факторов, включают в структуру порядков следующие содержательные разделы:

1) Учет нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (поступившие на антикоррупционную экспертизу нормативные правовые акты, проекты нормативных правовых актов регистрируются в специальном Журнале учета);

2) Сроки проведения антикоррупционной экспертизы, должностные лица ее проводящие, заключение по результатам ее проведения.

Содержательно данный раздел может выглядеть так: Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится в течение 10 рабочих дней со дня их поступления в юридический отдел управления организационно правового обеспечения аппарата Совета при Губернаторе Свердловской области. При проведении антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта специалист юридического отдела управления организационно правового обеспечения аппарата Совета при Губернаторе Свердловской области, проводящий антикоррупционную экспертизу, может в рабочем порядке привлечь исполнителя, подготовившего проект муниципального нормативного правового акта, для дачи пояснений по проекту.

По результатам антикоррупционной экспертизы юридическим отделом управления организационно-правового обеспечения аппарата Совета при Губернаторе Свердловской области готовится заключение по форме, утвержденной постановлением председателя Совета при Губернаторе Свердловской области.

В заключении отражаются все выявленные положения проекта нормативного правового акта, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта нормативного правового акта (разделы, главы, статьи, части, пункты,

подпункты, абзацы) и соответствующих коррупциогенных факторов, а также предлагаемые способы их устранения.

По результатам рассмотрения данного раздела, хотелось бы отметить главное – антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов их проектов, являясь одной из важных мер по предупреждению коррупции, требует качественного подхода со стороны органов местного самоуправления и их должностных лиц. Потому что именно от качества ее проведения зависят права и интересы жителей муниципалитета, а также пресекаются на корню возможные коррупционные проявления уже до принятия нормативного правового акта.

4.3. Антикоррупционный мониторинг

В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Закона Свердловской области №2–ОЗ одной из мер по предупреждению коррупции является проведение мониторинга антикоррупционных правонарушений.

В Закон Свердловской области №2–ОЗ необходимо добавить статью, содержащую и полноценно описывающую цели антикоррупционного мониторинга и способы достижения каждой из них.

Таблица 1

Цели антикоррупционного мониторинга

Цель №1	Способы
Обеспечение разработки, принятия и реализации программы по противодействию коррупции	а) учет коррупционных правонарушений; б) анализ документов; в) проведение исследований, опросов, экспериментов, обработки, оценки и анализа данных о проявлениях коррупции.
Цель №2	Способы
Обеспечение оценки эффективности реализации антикоррупционной деятельности	а) наблюдение за результатами применения мер предупреждения, пресечения и ответственности за коррупционные правонарушения, а также мер возмещения причиненного такими правонарушениями вреда; б) анализ и оценка полученных в результате такого наблюдения данных; в) разработка прогнозов будущего состояния и тенденций развития ситуации в сфере противодействия коррупции.

Раскрывая цели проведения антикоррупционного мониторинга и способы их достижения, отметим очень важное: мониторинг предшествует разработки программы/плана по

противодействию коррупции, являясь основным источником и критерием отбора тех мероприятий, которые будут заложены в программу/план.

Кроме того, антикоррупционный мониторинг просто необходим, для того, чтобы в результате реализации того или иного мероприятия, уже включенного в антикоррупционную программу/план, можно было проанализировать и дать оценку его эффективности в сфере борьбы с коррупцией, а также спрогнозировать необходимость проведения данного мероприятия в будущем.

Таким образом антикоррупционный мониторинг состоит из ряда процессов: Наблюдения, сбора информации, анализа, оценки и прогноза.

Совокупность указанных процессов, наряду с принципами открытости и гласности, которые обеспечивают доверие к результатам антикоррупционного мониторинга, формируют у местной власти и жителей объективное сознание неприязни и нетерпимости к коррупции.

На наш взгляд, чем выше качество, непредвзятость, объективность проводимого муниципалитетом антикоррупционного мониторинга, тем отчетливее идентифицируются сферы проявления коррупции, причины, способствующие подобному проявлению.

Информация, которая собирается в ходе проведения антикоррупционного мониторинга, разнообразна и зависит от уровня коррупциогенности в муниципалитете. К такой информации, подлежащей сбору, оценке и анализу, могут относиться сведения о:

1. состоянии работы по планированию мероприятий антикоррупционной направленности и организации, их исполнению органами местного самоуправления;
2. состоянии работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления и их проектов; ее результатах;
3. соблюдении лицами, замещающими должности муниципальной службы и муниципальные должности, основных обязанностей и ограничений, установленных статьей 12 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», статьёй 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (информация о количестве нарушений и лицах, их допустивших);
4. соблюдении лицами, замещающими должности муниципальной службы и муниципальные должности, обязанности представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (информация о количестве нарушений и лицах, их допустивших);
5. конфликтах интересов в отношении лиц, замещающих должности муниципальной службы и муниципальные должности;
6. результатах осуществления контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;

7. оценке эффективности, результативности, правомерности (законности) и целевого характера использования бюджетных средств органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края;

8. признаках коррупционных правонарушений, выявленных в органах местного самоуправления, а также фактах привлечения к ответственности лиц, замещающих должности муниципальной службы и муниципальные должности;

9. количестве сообщений граждан о коррупционных правонарушениях, поступивших в органы местного самоуправления;

10. мероприятиях, проводимых среди муниципальных служащих, граждан, на предприятиях, в организациях, посвященных образованию в сфере противодействия коррупции, результатах этих мероприятий.

Отметим, что в настоящее время методические рекомендации по проведению антикоррупционного мониторинга в Свердловской области не утверждены.

Однако, обращаясь к организационно-правовым основам проведения антикоррупционного мониторинга в муниципальных образованиях других субъектов Российской Федерации, отметим, что порядок его проведения устанавливается различными муниципальными правовыми актами, принимаемыми как представительными, так и исполнительными органами местного самоуправления (в большей степени данный процесс инициируется решениями представительных органов, в меньшей степени – постановлениями администрации и распоряжениями главы муниципального образования) [42, с. 339-44].

При принятии указанных муниципальных правовых актов целесообразно формировать приложения, которые содержали бы графики, схемы, определяющие результаты и прогнозы антикоррупционного мониторинга.

Мы считаем, что подобное изложение показателей мониторинга достаточно эффективно для сравнительного анализа с показателями прошлых периодов и выработки на основании результатов данного анализа новых, качественных мер по предупреждению коррупции.

По завершению антикоррупционного мониторинга органам местного самоуправления целесообразно составить итоговый документ. Примерами таких документов могут быть: «Аналитическая справка», «Результаты исследования», «Отчет по результатам мониторинга».

4.4. Антикоррупционное образование и пропаганда

Одной из мер по предупреждению коррупции, сферы влияния которой направлены как на отношения, происходящие в муниципальной среде и деятельности должностных лиц, так и на общественные институты, является антикоррупционное образование и пропаганда.

Антикоррупционное образование, на наш взгляд - это имеющий устойчивую цель процесс обучения и воспитания личности, в интересах общества и государства, основанный на

различных программах, реализуемых в образовательных учреждениях, для решения таких задач как формирование антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры обучающихся.

Четкого определения антикоррупционной пропаганды нет, в законах отдельных субъектов РФ, она представлена как деятельность органов местного самоуправления, целью которой является просветительская работа в обществе по вопросам противодействия коррупции в любых ее проявлениях, воспитание у населения чувства нетерпимости к коррупции, формирование гражданской ответственности.

Статья 14 Закона Свердловской области №2-ОЗ не раскрывает понятия вышеуказанных терминов, но отвечает на вопросы, как должны осуществляться антикоррупционные образование и пропаганда, и какие цели преследует реализация данной меры по предупреждению коррупции.

Таблица 2

Антикоррупционное образование

Средства	Цель
целенаправленный процесс обучения;	Формирование антикоррупционного мировоззрения, повышение уровня правосознания и правовой культуры, а также дополнительное профессиональное образование специалистов
целенаправленный процесс воспитания;	

Таблица 3

Антикоррупционная пропаганда

Средства	Цель
Средства массовой информации	Проведение просветительской работы в обществе по вопросам противодействия коррупции, воспитание нетерпимости к фактам коррупции

В ходе ознакомления с планами по противодействию коррупции, принятыми в муниципальных образованиях Свердловской области, нами были изучены мероприятия, которые муниципалитеты осуществляют на практике по реализации антикоррупционного образования, антикоррупционной пропаганды, к ним относятся:

– Проведение мероприятий по правовому образованию (лекции, семинары, консультации) в сфере противодействия коррупции как в органах местного самоуправления, так и на предприятиях, в учреждениях;

– Организация информационных телевизионных и радиопередач, специальных интервью, публикаций антикоррупционной пропаганды в печатных СМИ, размещение социальной рекламы по вопросам предотвращения коррупции, создание и наполнение подразделов официальных сайтов органов местного самоуправления муниципального образования по указанным выше вопросам;

– Организация и проведение «прямых линий» с гражданами по вопросам антикоррупционного просвещения, изготовление и размещение в местах где осуществляется прием граждан информационных стендов «Общество против коррупции»;

– Создание и обеспечение функционирования электронного почтового ящика на официальном сайте муниципального образования для приема сообщений о фактах коррупции;

– Создание открытого интернет - ресурса для опубликования сведений о нарушениях в сфере размещения муниципальных заказов и принятых мерах.

Изложенные мероприятия встречались в большинстве планов органов местного самоуправления по противодействию коррупции.

Однако в некоторых муниципальных образованиях с целью образования граждан в сфере противодействия коррупции, приняты методические рекомендации по вопросам повышения уровня правосознания граждан и популяризации антикоррупционных стандартов поведения, основанных на знаниях общих прав и обязанностей, которые размещены на сайтах муниципалитета и содержат полезную информацию о коррупции как негативном явлении, мерах которые должны принимать граждане и органы местного самоуправления для того чтобы предотвратить коррупционные проявления.

Другие муниципальные образования публикуют на своих сайтах презентации на тему «вопросы повышения уровня правосознания граждан и популяризации антикоррупционных стандартов поведения, основанных на знаниях общих прав и обязанностей».

Если выше мы излагали примеры мероприятий по осуществлению антикоррупционного образования, то некоторые муниципалитеты приняли отдельный план мероприятий по реализации антикоррупционного просвещения, отнеся к таким мероприятиям:

- Организацию тематических встреч с молодежью, проведение открытых лекций, конференций: «Коррупция. Актуальные проблемы. Региональный, всероссийский и международный опыт противодействия коррупции»;

- Проведение комплекса мероприятий, приуроченных к Международному дню борьбы с коррупцией. Особую роль в реализации антикоррупционного образования и пропаганды является доступное размещение на сайте муниципального образования соответствующей информации.

Анализ сайтов муниципальных образований Свердловской области позволил выявить в большинстве случаев следующие недостатки:

1) отсутствуют разделы с информацией, посвященной противодействию коррупции;

2) раздел по противодействию трудно найти, так он помещен в другие разделы сайта: «Кадровая политика», «Справочная информация», что в свою очередь создает препятствия гражданам в ознакомлении с информацией по противодействию коррупции;

3) в разделе «Противодействие коррупции», в перечне муниципальных правовых акты размещены Указы Губернатора Свердловской области, которые регулируют правоотношения в государственных органах субъекта и не имеют отношения к местному самоуправлению;

4) отсутствуют окна с «обратной связью», которые позволили бы обращаться гражданам с фактами, изобличающими коррупционные проявления.

Для эффективного освещения деятельности органов местного самоуправления муниципального образования, их должностных лиц в сфере противодействия коррупции, а в частности реализации описываемой в настоящем разделе антикоррупционной меры, рекомендуем упростить структуру сайта в сети «Интернет».

Полагаем, что раздел, название которого должно говорить само за себя – «Антикоррупционная деятельность», «Противодействие коррупции» и т.д. должен быть размещен в доступном, «поверхностном» месте сайта муниципального образования. В этой связи, можно отметить положительный опыт доведения информации по вопросам противодействия коррупции через сайт таких муниципальных образований как: город Нижний Тагил, городской округ Верхняя Пышма, городской округ Первоуральск, Камышловский городской округ, муниципальное образование «город Екатеринбург», Нижнетуринский городской округ, Пышминский городской округ, Туринский городской округ.

Перечень «инструментов» антикоррупционного образования и пропаганды, конечно, может быть расширен, однако очевидными результатами его применения является достижение эффективных результатов в противодействии коррупции, формировании как у муниципальных служащих и выборных должностных лиц, так и у жителей муниципального образования сознания нетерпимости к коррупционным проявлениям.

4.5. Отчеты о реализации мер антикоррупционной деятельности

Рассматриваемая в настоящем разделе мера по предупреждению коррупции, регламентируется статьей 14 Закона Свердловской области №2-ОЗ, согласно которой субъекты антикоррупционной деятельности, к которым относятся органы местного самоуправления, обязаны предоставить отчет о реализации мер антикоррупционной деятельности.

Очень важно отметить, что в процессе реализации описываемой меры по предупреждению коррупции, органы местного самоуправления наряду с другими субъектами антикоррупционной деятельности, являются не единственными участниками.

Так, региональный законодатель в статье 14 Закона №2-ОЗ установил:

1) Отчет, подготавливаемый субъектами антикоррупционной деятельности предоставляется по запросу уполномоченного органа в течение месяца.

Выше мы упоминали, что уполномоченными правами и обязанностями является Совет при Губернаторе Свердловской области по противодействию коррупции и осуществлению функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Основной задачей, которого и является координация взаимодействия органов власти Свердловской области, органов местного самоуправления в Свердловской области, организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, общественных объединений по вопросам антикоррупционной деятельности в Свердловской области.

Считаем, что предоставление отчета органами местного самоуправления Совету является необходимым условием для выработки основного направления по повышению эффективности противодействия коррупции в Свердловской области - проведение единой политики в области противодействия коррупции.

Таким образом, реализация меры по предупреждению коррупции: отчеты о реализации мер антикоррупционной деятельности представляет собой процесс состоящий из следующих стадий:

1) Предоставление органами местного самоуправления Совету в течение месяца отчета о реализации антикоррупционных мер в муниципалитете;

2) Подготовка ежегодного сводного отчета уполномоченным органом;

3) Предоставление ежегодного сводного отчета о реализации мер антикоррупционной деятельности в Свердловской области на рассмотрение Губернатору Свердловской области и Государственного Совета Свердловской области, а также направление его в прокуратуру Свердловской области;

4) Опубликование основных положений ежегодного сводного отчета в средствах массовой информации.

Данная мера для органов местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области является в своем роде завершающей в установленном плане/программой период, поскольку отвечает на ряд итоговых вопросов:

- реализовали ли в полном объеме органы местного самоуправления муниципального образования все мероприятия, образующие в совокупности каждую из мер по предупреждению коррупции в установленные сроки?

- какие результаты были достигнуты в результате реализации мер по предупреждению коррупции?

- насколько эффективны были реализованные меры по предупреждению коррупции?

- какие дополнительные мероприятия следует проводить при реализации мер по предупреждению коррупции в следующем плановом периоде, с учетом выявленных недостатков?

- иное.

Несомненно, что положения ежегодного сводного отчета будут показателями результативности и эффективности борьбы каждого муниципалитета с коррупцией. Однако итоговую оценку данной борьбы даст народ, ознакомившись с показателями отчета в средствах массовой информации.

5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В ходе постоянного мониторинга федерального, регионального законодательства, специалистами Учреждения с учетом потребностей органов местного самоуправления разрабатываются проекты муниципальных актов.

В настоящее время, по вопросам противодействия коррупции разработаны и применимы для муниципальных образований Свердловской области, следующие типовые акты:

– проект Решения «О перечне должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, в отношении которых для граждан, их замещавших, после увольнения с муниципальной службы в течение двух лет установлены ограничения при заключении трудового договора»;

– проект Решения/Постановления «Об утверждении Положения о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений»;

– проект Решения «Об утверждении Порядка увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе».