

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

**АНАЛИЗ ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Научный руководитель Т.Я. Хабриева

Москва – 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	9
3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .	49
4. ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ.....	62
5. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НАИБОЛЕЕ КОРРУПЦИОГЕННЫХ СФЕРАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	76
5.1. ПРИРОДОРЕСУРСНАЯ И ПРИРОДООХРАННАЯ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	76
5.2. РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА	89
5.3. ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	95
6. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	106
6.1. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В АСПЕКТЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	106
6.2. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО И ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ МЕРОПРИЯТИЙ ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	112
7. КАДРОВАЯ РАБОТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ.....	120
7.1. ДЕКЛАРИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ГРАЖДАНСКИМИ СЛУЖАЩИМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ СЛУЖАЩИМИ ДОХОДОВ, ИМУЩЕСТВА И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА	120
7.2. УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ	128
7.3. ВНЕДРЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ.....	144

8. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ И ПРОГРАММЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	151
9. АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ.....	167
10. ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ ОБ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ОФИЦИАЛЬНЫХ САЙТАХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	186
11. ОПЫТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	196
ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ.....	213
ПРИЛОЖЕНИЯ	254
Приложение 1	254
Приложение 2	269
Приложение 3	291
Приложение 4	315
Приложение 5	323
Приложение 6	329

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с поручением Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, председателя президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (письмо от 6 июня 2011 г. № А4-7981) Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – Институт) провел анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Исходной позицией исследования стал базовый подход Национальной стратегии противодействия коррупции, предполагающий реализацию системы последовательных мер, требующих согласованных усилий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Институтом исследовались нормативное правовое обеспечение реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации; институциональные основы реализации региональных программ противодействия коррупции; проблемы соотношения региональных и муниципальных программ противодействия коррупции; реализация мероприятий программ в наиболее коррупциогенных сферах государственного управления; организация профилактической работы. Кроме того, анализировались информационные и кадровые аспекты реализации программ, а также практика проведения антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В ходе исследования осуществлялся социологический мониторинг реализации региональных программ противодействия коррупции¹.

¹ Результатом исследования является сводный Аналитический доклад о результатах анализа практики реализации региональных программ противодействия коррупции и предложениях по повышению их эффективности/ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2012. 330 с. (далее – Аналитический доклад).

Были проведены эмпирические исследования путем десантирования в ряд субъектов Российской Федерации (Астраханская область; Липецкая область; Ставропольский край; Вологодская область; Республика Саха (Якутия); Тюменская область), позволившие получить целостное представление о реализации антикоррупционной политики на региональном уровне. В рамках выездных исследований осуществлялся также выборочный анализ реализации программ противодействия коррупции муниципальных образований (на примере разных видов муниципальных образований – поселений, муниципальных районов и городских округов)².

Цель исследования заключалась в выявлении типичных, в первую очередь юридических, ошибок в осуществлении антикоррупционной деятельности субъектов Российской Федерации, а также в формулировании предложений по ее совершенствованию.

Достижение поставленной цели осуществлялось посредством решения следующих взаимосвязанных **задач**: критически осмыслить и обобщить программы противодействия коррупции, принятые органами государственной власти субъектов Российской Федерации; определить эффективность институциональных основ реализации региональных программ противодействия коррупции; рассмотреть соотношение региональных программ противодействия коррупции с планами противодействия коррупции органов исполнительной власти, с муниципальными программами и планами противодействия коррупции; определить наиболее коррупциогенные сферы государственного управления; выявить особенности организации профилактической работы в субъектах Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции; проанализировать индикаторы эффективности, типичные ошибки,

² В этой связи хотелось бы поблагодарить за помощь в организации исследований в субъектах Российской Федерации полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Хотя, даже при такой поддержке не все субъекты Российской Федерации активно способствовали проведению исследования. В отдельных субъектах Российской Федерации (Ставропольский край) не были созданы благоприятные условия для проведения исследований.

возникающие при реализации региональных программ противодействия коррупции.

Методика исследования строилась на изучении законодательства, правоприменительной практики в отношении как программных мероприятий, так и общесистемных мер, что позволило сфокусироваться не только на *общеправовых проблемах, но и на проблемах содержательного характера.*

При проведении исследования использовались традиционные юридические методы (формально-юридический, системно-структурный методы, метод сравнительного анализа, моделирование, метод опережающей информации) и специальные методы, основанные на группировке сходных антикоррупционных материалов в рамках тематических блоков, выделении наиболее распространенных антикоррупционных практик, их структурно-функциональном анализе, проведении экспресс-опросов, интервьюирования, диагностирования и др.

Особенностью применяемой методологии исследования стал переход от сугубо текстуального анализа программ противодействия коррупции к практическим аспектам их реализации (документообороту, взаимодействию с федеральными и муниципальными органами власти, а также с институтами гражданского общества, информационным и кадровым ресурсам, мнению граждан, государственных служащих и предпринимателей о реализации программ).

Проведенный анализ позволяет констатировать, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют значительную работу по формированию правовых, организационных и информационных механизмов противодействия коррупции.

В целом, антикоррупционная деятельность субъектов Российской Федерации ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии коррупции. Налажена взаимосвязь программ субъектов Федерации с системой мер

противодействия коррупции, определенных в Национальной стратегии противодействия коррупции³ и Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы⁴. Можно констатировать формирование самостоятельного направления деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках реализации государственной антикоррупционной политики.

В качестве позитивных практик можно отметить Республику Татарстан и Ульяновскую область. В этих субъектах Российской Федерации: сформированы специализированные органы противодействия коррупции; активно реализуются профилактические мероприятия на ведомственном уровне и в муниципальных образованиях; обеспечивается доступность и открытость деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; налажена методическая работа по обеспечению противодействия коррупции; внедряется система добровольного тестирования граждан, претендующих на замещение государственной и муниципальной должности, а также должностей государственной и муниципальной службы и т.п.

Несмотря на в целом положительный опыт противодействия коррупции в Тюменской и Астраханской областях можно, в частности, отметить проблемы, связанные с взаимодействием с институтами гражданского общества (отсутствие представителей гражданского общества в совещательных органах при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации). В Астраханской области фактически не функционирует институт независимых экспертов (лиц, аккредитованных Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на

³ Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

⁴ Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2012. № 13. Ст. 1391

проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов).

Значительная часть регионов (67) использует потенциал программно-целевого метода для регулирования антикоррупционной деятельности на территории субъекта Федерации, что способствует повышению эффективности координации органов власти и их взаимодействия с институтами гражданского общества.

Преимущества программно-целевого подхода видятся в том, что программа представляет собой акт комплексного регулирования, направленный на достижение целей и задач в сфере противодействия коррупции; имеет более сложную структуру, дополнительно включает оценку имеющихся материально-финансовых ресурсов по реализации предусмотренных мероприятий. В отличие от планов в программах более детально закрепляется механизм контроля и надзора за исполнением мероприятий, определяются потенциальные риски при их реализации, устанавливаются индикаторы оценки их эффективности.

В целом намечается тенденция к расширению использования субъектами Российской Федерации программно-целевого регулирования антикоррупционной деятельности, но она недостаточна. Рекомендуется принять соответствующие целевые программы во всех субъектах Российской Федерации, и на их основе разрабатывать ведомственные программы и планы антикоррупционных мероприятий с учетом направлений деятельности органов исполнительной власти и региональной специфики.

По результатам проведенного исследования сделаны выводы и предложены рекомендации по повышению эффективности использования программно-целевого метода в сфере противодействия коррупции на региональном уровне.

1. Общая характеристика программ противодействия коррупции субъектов Российской Федерации

Разработка и реализация региональных программ противодействия коррупции является одним из основных инструментов противодействия коррупционным проявлениям в субъектах Российской Федерации. Программное регулирование в данной сфере представляется достаточно эффективным в связи с тем, что обладает комплексом свойств, не характерных для нормативного и индивидуального правового регулирования. Особенностью программного регулирования является то, что оно создает возможность апробации качественно новых средств в борьбе с коррупционными проявлениями. Вместе с тем механизмы программного регулирования, основанные на мониторинге, направленном на выявление прежде всего причин и условий существования проблемы, способствуют внедрению комплексных подходов в противодействии коррупции.

Задача внедрения эффективных механизмов противодействия коррупции на региональном уровне была поставлена в 2005 году в рамках Концепции административной реформы в Российской Федерации (в 2006 - 2010 годах); фактически же региональное антикоррупционное программирование стало развиваться в субъектах Российской Федерации лишь в 2008 -2010 годах.

Проведенное Институтом исследование показало, что в настоящее время не во всех субъектах Российской Федерации имеются программы противодействия коррупции: в 26 субъектах Российской Федерации они либо вообще не приняты, либо приняты, но их действие уже завершено (причем в ряде субъектов Российской Федерации программы противодействия коррупции оканчивают действие в 2010 году), а обновления не производилось (Приложение 1).

В некоторых субъектах Российской Федерации, где отсутствуют программы, приняты планы мероприятий по противодействию коррупции. Сравнительный анализ содержания таких планов и программ показывает, что это различные виды правовых актов. План, как правило, содержит перечень последовательных мероприятий по противодействию коррупции на установленный период времени, при этом дополнительно могут иногда закрепляться цели, задачи, объем и сроки их выполнения, а также указываются должностные лица и органы власти, ответственные за реализацию тех или иных мероприятий⁵. В отличие от плана программа, как уже отмечалось, представляет собой акт комплексного регулирования, направленный на достижение целей в сфере противодействия коррупции, имеет более сложную структуру, дополнительно включает оценку имеющихся материально-финансовых ресурсов по реализации предусмотренных мероприятий, а также индикаторы их эффективности.

Как показывает практика, в субъектах Российской Федерации, в которых отсутствуют целевые программы противодействия коррупции, не всегда осуществляется и четкое планирование антикоррупционной деятельности в отраслевых и функциональных органах исполнительной власти. Хотя иногда даже в тех субъектах Российской Федерации, в которых имеются программы противодействия коррупции, с данными программами не всегда бывают скоординированы принимаемые планы деятельности высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере⁶.

⁵ См., например: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15 декабря 2011 г. № 1717 «О Плане противодействия коррупции в Санкт-Петербурге на 2012 - 2013 годы» // СПС «КонсультантПлюс». Региональное законодательство.

⁶ Так, в Программе противодействия коррупции в Мурманской области на 2009 – 2011 годы проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Мурманской области с привлечением специализированных организаций запланировано на II полугодие 2010 г., в то время как в Плане основных мероприятий по противодействию коррупции в Мурманской области на 2008 - 2010 годы (Утвержден постановлением Губернатора Мурманской области от 16 сентября 2008 г. № 132/1-ПГ) данное мероприятие предусмотрено во втором полугодии 2008 г. При этом перечни исполнителей данных мероприятий также не совпадают в полной мере. Имеются и другие расхождения в сроках реализации мероприятий и основных исполнителях.

В некоторых субъектах Российской Федерации принимаемые их высшими исполнительными органами государственной власти планы мероприятий по противодействию коррупции направлены не на конкретизацию мер по реализации программ противодействия коррупции, а на обеспечение выполнения закона субъекта Российской Федерации о противодействии коррупции. Таким образом, имеет место двойное планирование работы по противодействию коррупции, причем данные документы, по сути, нередко копируют друг друга.

Подобная ситуация сложилась, например, в Ставропольском крае, где наряду с краевой целевой Программой «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010 - 2014 годы» (утв. постановлением Правительства Ставропольского края от 21 апреля 2010 г. № 121-п действует План мероприятий по реализации Закона Ставропольского края «О противодействии коррупции в Ставропольском крае» (утв. распоряжением Правительства Ставропольского края от 14 августа 2009 г. № 264-рп). Причем оба документа включают в основном лишь главные направления работы по противодействию коррупции в субъекте Федерации, не обеспечиваемые конкретными мероприятиями.

В целях унификации общего подхода в программно-целевом регулировании противодействия коррупции рекомендуется принимать соответствующие целевые программы противодействия коррупции в каждом субъекте Российской Федерации и уже на ее основе разрабатывать конкретные планы мероприятий с учетом направления деятельности органов исполнительной власти и региональной специфики.

В отношении закрепления общих начал разработки и принятия региональных антикоррупционных программ нет единого подхода. Правовое регулирование противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации осуществляется посредством различных правовых актов: законов, указов и распоряжений высшего должностного лица субъекта Российской

Федерации, постановлений и распоряжений исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Так, на территории одних субъектов Российской Федерации антикоррупционные программы утверждались и/или утверждаются региональным законом (например, Калужская область).

В других субъектах Российской Федерации антикоррупционные программы утверждаются нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В качестве таковых выступают указы главы субъекта Российской Федерации (например, Владимирская, Омская области, Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Пермский край), постановления правительства либо его распоряжения (например, Томская, Ивановская, Костромская, Тульская, Иркутская области).

В третьих (большая часть субъектов Российской Федерации) – антикоррупционные программы утверждаются нормативными правовыми актами регионального правительства – постановлениями (например, Архангельская, Московская, Орловская, Ярославская, Вологодская области) и распоряжениями (например, Рязанская, Тюменская области).

В результате мероприятия по противодействию коррупции устанавливаются актами, различающимися по юридической силе, объему регулирования, степени детализации содержания. В то же время следует отметить, что в соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а также сроки их реализации утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В связи с этим использование различных видов актов для утверждения программ противодействия коррупции не всегда отвечает требованиям указанной нормы. В то же время, как показало проведенное Институтом исследование правового регулирования антикоррупционного программирования в

субъектах Российской Федерации, утверждение антикоррупционных региональных программ различными по юридической силе правовыми актами не отражается на содержательных аспектах антикоррупционных программ.

В Ульяновской области антикоррупционная программа является видом целевой программы и принимается как нормативный правовой акт самостоятельно или в составе комплексной программы профилактики правонарушений. Согласно Закону от 05 июня 2007 г. № 77-30 «О противодействии коррупции в Ульяновской области» в регионе реализуются областные и ведомственные антикоррупционные программы. Разработка антикоррупционной программы области осуществляется Правительством области, ведомственные антикоррупционные программы разрабатываются министерствами и иными органами исполнительной власти области.

Согласно Закону от 04 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» заказчиком антикоррупционной программы является Кабинет министров Республики. Разработка проекта антикоррупционной программы осуществляется на основе открытого конкурса и финансируется из республиканского бюджета. Проект, победивший в конкурсе, публикуется в официальных средствах массовой информации. Доработка официального проекта антикоррупционной программы Республики осуществляется экспертной группой, образуемой при специальном государственном органе по реализации антикоррупционной политики Республики. При доработке официального проекта учитываются предложения и рекомендации, высказанные участниками открытого обсуждения.

Ведомственные антикоррупционные программы разрабатываются министерствами и ведомствами Татарстана. Порядок разработки и финансирования проектов антикоррупционных программ ведомственного

уровня определяется Кабинетом министров. Примерно такие же положения закрепляются в антикоррупционном Законе Республики Марий Эл⁷.

Согласно положениям Закона «О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике»⁸ по проекту антикоррупционной программы проводятся публичные слушания. Полагаем, что порядок, предусматривающий возможность открытого обсуждения мероприятий проекта программы, в наибольшей степени способствует повышению доверия населения к региональным органам государственной власти.

Общий анализ антикоррупционных программ показывает схожесть их внутренней организации. Большинство региональных антикоррупционных программ в качестве обязательных структурных единиц содержат следующие разделы:

- 1) введение или преамбула;
- 2) совершенствование правового регулирования антикоррупционной деятельности;
- 3) организационно-управленческие решения по повышению эффективности реализации антикоррупционной политики;
- 4) информационно-пропагандистская составляющая реализации программы;
- 5) механизмы государственного контроля за реализацией программы;
- 6) ресурсное обеспечение реализации программы;
- 7) критерии (показатели) эффективности реализации антикоррупционной программы;
- 8) ожидаемые результаты реализации программы.

Во введении (преамбуле) антикоррупционных программ дается характеристика федеральных правовых актов, регулирующих вопросы противодействия коррупции. Кроме того, во всех региональных программах

⁷ См.: Закон Республики Марий Эл от 7 мая 2010 г. № 15-З «О противодействии коррупционным проявлениям на территории Республики Марий Эл» // Марийская правда. Официальный еженедельник. 2010. № 18.

⁸ См.: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 19 июня 2007 г. № 38-РЗ «О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. 2007. № 185 -188.

по борьбе с коррупцией идет ссылка на соответствующие региональные законы и иные правовые акты, чаще всего региональные программы по административной реформе, а также определяются ключевые задачи регионального развития, которые не могут быть достигнуты либо достижение которых в значительной степени затруднено в связи с распространенностью коррупционной деятельности.

Так, в Программе по борьбе с коррупцией Чувашской Республики указано, что коррупция в Российской Федерации достигла высокого уровня, при котором она нарушает принципы равенства и социальной справедливости, затрудняет экономическое развитие страны и препятствует повышению эффективности государственного управления. В антикоррупционной Программе Читинской области указано, что коррупция достигла такого уровня, когда практически полностью подорвано доверие населения к власти, затруднено экономическое развитие региона.

Во введении также дается общая оценка основным антикоррупционным мероприятиям, предусмотренным соответствующей программой по противодействию коррупции. Характеристика мероприятий заключается в определении причин разработки соответствующего мероприятия, а также целей его реализации. В некоторых региональных программах по противодействию коррупции выделяются наиболее коррупционно опасные области, требующие разработки антикоррупционных мероприятий, в частности, сфера, связанная с обеспечением государственных, муниципальных нужд через размещение на основе торгов заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, сфера, государственной гражданской и муниципальной службы. В Программе по борьбе с коррупцией Саратовской области в качестве потенциально коррупционной выделяется нормотворческая деятельность, в связи с чем особое внимание в программе уделяется экспертизе правовых актов на предмет их коррупционности. Антикоррупционная программа Воронежской области направлена на искоренение коррупции в системе исполнительных

органов власти. В Астраханской области особое внимание уделяется противодействию коррупции в бюджетной сфере.

Учитывая, что указанные сферы являются типичными с точки зрения их подверженности повышенным коррупционным рискам, полагаем, что такие мероприятия должны включаться во все региональные программы противодействия коррупции.

Проблема коррупции в зависимости от тех или иных особенностей (географического расположения региона, развитости отдельных отраслей экономики, особенностей населения и иных условий) в различных субъектах Российской Федерации имеет свою специфику, поэтому в программах должно акцентироваться внимание на отдельных видах коррупционно опасных сфер для данного региона. В то же время такая специфика практически не находит отражения в содержании программ.

Наиболее сложным вопросом при анализе региональных антикоррупционных программ является *определение целей и задач* этих организационно-правовых документов. При этом если цель – это желаемый результат для разработчиков программы, то задачи – это последовательная совокупность действий и мер, которые к определенному сроку необходимо выполнить, чтобы получить запланированный результат.

Проведенный анализ региональных антикоррупционных программ свидетельствует о том, что ими ставятся различные по содержанию и объему цели. Наиболее распространенной основной целью региональной антикоррупционной программы выступает снижение уровня коррупции – в 52 региональных программах.

Часто встречающимися являются также следующие цели:

- 1) обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от проявлений коррупции;
- 2) содействие органам местного самоуправления в осуществлении антикоррупционных мер;

- 3) повышение уровня правовой культуры и стимулирование антикоррупционного поведения населения;
- 4) формирование нетерпимости граждан к коррупционным действиям;
- 5) вовлечение институтов гражданского общества и граждан в реализацию основных направлений предупреждения коррупции;
- 6) формирование в обществе нетерпимого отношения к проявлениям коррупции и другие.

В отдельных региональных антикоррупционных программах дополнительные (промежуточные) цели выступают в качестве их основных задач.

В то же время встречаются цели, выполнение которых для региональных антикоррупционных программ является недостижимым или их объективно невозможно измерить и сравнить, например, устранение причин и условий, порождающих коррупцию.

Необходимо отметить, что цели антикоррупционной программы в обязательном порядке должны находиться в жесткой корреляции с задачами программы, с одной стороны, и программными мероприятиями – с другой. В то же время такая корреляция имеется далеко не всегда. В региональных программах нередко наблюдается путаница в соотнесении основных задач и направленных на их реализацию программных мероприятий.

В связи с этим можно предложить объединить все *задачи по борьбе с коррупцией* и корреспондирующие им мероприятия в несколько блоков:

- задачи, направленные на организацию эффективной системы противодействия коррупции. К ним относятся мероприятия: по оценке существующего уровня коррупции в соответствующем субъекте Российской Федерации; мониторингу коррупциогенных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики; предупреждению коррупционных правонарушений; повышению риска от коррупционных действий; совершенствованию контрольной деятельности в системе мер по противодействию коррупции;

- задачи, направленные на противодействие коррупции в сфере предпринимательства. К ним относятся такие мероприятия, как: выявление и исключение условий, порождающих коррупцию, прежде всего в экономической сфере; повышение эффективности администрирования; мониторинг уровня доверия предпринимателей и населения соответствующего региона к деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; снижение административных барьеров; увеличение выгод от соблюдения закона; повышение роли совещательных и коллегиальных органов в системе мер по противодействию коррупции;

- задачи, направленные на формирование социальной нетерпимости к проявлениям коррупции. Здесь можно выделить, такие мероприятия, как: осуществление антикоррупционной пропаганды и правового просвещения; вовлечение структур гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики; создание механизма активного воздействия антикоррупционной направленности на общественное сознание; формирование антикоррупционного общественного сознания, нетерпимости по отношению к коррупционным проявлениям; совершенствование системы правового просвещения граждан;

- задачи, направленные на борьбу с проявлениями коррупции в сфере государственной гражданской службы, реализуются посредством таких мероприятий, как: внедрение дополнительных механизмов, ограничивающих возможность коррупции в коррупционно опасных сферах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации; повышение риска от совершения коррупционных действий для государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими в регионах; развитие системы подбора и расстановки кадров; предупреждение коррупционных проявлений в системе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; оптимизация форм, методов и средств профилактики преступлений коррупционной направленности;

- задачи, направленные на формирование прозрачной системы регионального государственного управления. В их число включаются следующие мероприятия: активное привлечение структур гражданского общества к деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по противодействию коррупции; обеспечение неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения; содействие реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о фактах коррупции и коррупциогенных факторах, а также на их свободное освещение в средствах массовой информации;

- задачи, направленные на формирование антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации. В частности, это мероприятия: по совершенствованию правовой базы борьбы с коррупцией; организации проведения экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов; мониторингу коррупциогенных факторов; выработке рекомендаций по устранению коррупциогенных факторов; разработке рекомендаций, направленных на снижение уровня коррупции в субъектах Российской Федерации.

Сроки реализации антикоррупционной программы указывают на временный характер осуществляемых мероприятий и рассматриваются в нескольких контекстах.

Во-первых, выделяется общий срок действия антикоррупционной программы, который зависит от целей и задач соответствующей программы, содержания соответствующих антикоррупционных мероприятий.

Во-вторых, устанавливаются сроки реализации применительно к отдельным антикоррупционным мероприятиям, предусмотренным программой по противодействию коррупции.

В-третьих, выделяются сроки финансирования антикоррупционной программы. Согласно требованиям бюджетного законодательства финансирование программ осуществляется ежегодно в пределах средств,

предусмотренных бюджетом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Действующие в субъектах Российской Федерации документы программного характера в сфере противодействия коррупции по срокам их действия существенно различаются (например, в Республике Саха – 2 года, в Республике Татарстан – 3 года, в Липецкой области – 4 года, в Чувашской Республике – 5 лет), в силу чего они в разной степени синхронизируются с Национальными планами противодействия коррупции.

Программы, как правило, содержат общие сроки реализации программ и сроки реализации отдельных мероприятий. Вместе с тем такой подход к определению сроков реализации программ выдерживается не во всех субъектах Федерации. В программах некоторых субъектов Российской Федерации (Ставропольский край, Хабаровский край, др.) конкретные сроки реализации мероприятий программ не устанавливаются, что ограничивает возможности по осуществлению контроля над их реализацией. В этих программах закрепляемые мероприятия, как правило, имеют характер направлений деятельности, установленных в Федеральном законе «О противодействии коррупции», в силу чего сроки реализации программных мероприятий практически совпадают с общим сроком реализации программы⁹.

В связи с тем, что любая программа представляет собой комплекс мер правового, политического, социального, психологического и организационного воздействия на существующую проблему, вполне очевидным является то, что в результате реализации соответствующей программы должны произойти положительные изменения практически во всех сферах общественной жизни в субъекте Российской Федерации.

⁹ Например, в Краевой целевой программе «Предупреждение коррупции в Хабаровском крае на 2011 - 2013 годы», утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 18 мая 2010 г. № 126-пр (Собрание законодательства Хабаровского края. 2010. № 5(94)), подавляющая часть мероприятий имеет срок реализации «2011 – 2013 годы».

Таким образом, в рамках антикоррупционных программ при условии достижения поставленной цели и реализации соответствующих задач должны отражаться конкретные ожидаемые результаты.

В качестве направления совершенствования правового регулирования противодействия коррупции в антикоррупционных программах указывается на принятие новых нормативных правовых актов по отдельным направлениям антикоррупционной деятельности (антикоррупционному мониторингу), а чаще всего – на внесение изменений в действующие антикоррупционные нормативные правовые акты по совершенствованию организации антикоррупционной деятельности.

Содержание программ включает в себя совокупность организационно-управленческих и информационно-пропагандистских мер.

Организационно-управленческие меры по реализации антикоррупционной программы, как правило, включают в себя:

- 1) возложение функций по противодействию коррупции на уполномоченное структурное подразделение региональных органов государственной власти или создание специального совещательного органа по противодействию коррупции (советов при главах субъектов Российской Федерации по противодействию коррупции; комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов; комиссий по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и иных органов);

- 2) разработку и утверждение ведомственных антикоррупционных программ в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации;

- 3) организацию и осуществление антикоррупционного образования;

- 4) организацию системы контроля за соблюдением государственными гражданскими служащими антикоррупционных запретов и ограничений.

Информационно-пропагандистская составляющая реализации региональной антикоррупционной программы предусматривает осуществление нескольких видов относительно самостоятельных мер:

а) проведение ежегодных региональных конкурсов средств массовой информации по антикоррупционной проблематике;

б) размещение результатов антикоррупционной деятельности в субъекте Российской Федерации на официальных сайтах органов исполнительной власти;

в) мониторинг (контент-анализ) публикаций средств массовой информации по антикоррупционной проблематике;

г) создание специализированных телевизионных программ по проблемам противодействия коррупции;

д) издание материалов социальной рекламы антикоррупционной направленности и др.

В то же время наблюдается разная наполняемость программ субъектов Федерации конкретными антикоррупционными мероприятиями, что отражается на степени интенсивности и успешности реализации Национальной стратегии противодействия коррупции на региональном уровне.

Так, например, в Нижегородскую областную целевую программу противодействия коррупции включен раздел «Создание условий минимизации коррупционных проявлений в сфере предпринимательства», в котором намечены проверка результатов конкурсов и аукционов по приватизации объектов в целях выявления фактов занижения стоимости этих объектов, разработка согласованных с бизнесом мер по обеспечению свободы экономической деятельности, снижению административного давления и т.д. В ряде других региональных программ (например, Калужской, Кировской областей) такого раздела нет.

В Плане противодействия коррупции Республики Саха (Якутия) имеется раздел «Обеспечение участия институтов гражданского общества в

противодействию коррупции», в котором идет речь об оказании методической и практической помощи организациям, в уставные цели и задачи которых входят вопросы противодействия коррупции, о создании условий для проведения независимой экспертизы гражданами и общественными организациями правовых антикоррупционных актов, и др.

В целевой антикоррупционной программе Ульяновской области говорится о создании общественных антикоррупционных советов в муниципальных образованиях области, о «пилотном» проекте по реформированию организационной структуры этих общественных советов в двух муниципальных районах в целях создания структур, подобных существовавшим ранее органам народного контроля в целях расширения контроля населения за эффективным использованием государственного и муниципального имущества.

В целевом антикоррупционном плане Алтайского края вообще нет ни слова о роли гражданского общества в борьбе с коррупцией. Разные региональные программы неодинаково определяют меры, необходимые для проведения антикоррупционной кадровой политики, пропаганды антикоррупционного поведения и т.д.

Обязательным элементом региональной антикоррупционной программы является *ресурсное обеспечение реализации программы*, под которым, как правило, подразумевается финансовое обеспечение исполнения отдельных мероприятий. Ресурсное обеспечение антикоррупционных программ в значительной степени определяет успех ее реализации.

На сегодняшний день имеется различное ресурсное, в том числе финансовое обеспечение. Проведенный анализ финансирования региональных антикоррупционных программ свидетельствует о том, что их специальное финансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации предусмотрено только в 39 субъектах Российской Федерации, что составляет лишь 68,4% субъектов Федерации, имеющих действующие антикоррупционные программы. В некоторых субъектах Федерации,

например в Чувашской Республике, финансирование антикоррупционной программы осуществляется как за счет средств республиканского бюджета, так и за счет внебюджетных источников. В программе по борьбе с коррупцией в Читинской области указывается, что финансирование мероприятий программы будет осуществляться за счет текущего финансирования исполнительных органов государственной власти области; такие же положения содержатся в программе по противодействию коррупции Смоленской области.

Анализ положений антикоррупционных программ, посвященных вопросам ресурсного обеспечения, показывает, что в программах в основном предусматривается их общее финансирование на весь период реализации, хотя в некоторых субъектах Российской Федерации также предусматривается поэтапное (ежегодное) финансирование программ. В большинстве программ определяется объем финансирования программы в целом, как и отдельных программных мероприятий. В то же время встречаются программы, в которых объемы финансирования реализации конкретных мероприятий не устанавливаются.

В некоторых программах (Ставропольский край) в качестве источников финансирования мероприятий программы выступают не только средства бюджета субъекта Федерации, но и средства местных бюджетов, причем определяется конкретный объем средств, который должен предоставляться из бюджетов муниципальных образований, что противоречит нормам Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 18).

Представляется целесообразным предусматривать финансирование программ противодействия коррупции в виде отдельной строки в региональном бюджете, что позволит гарантировать наличие средств на реализацию мероприятий программ. Что касается реализации мероприятий, предусмотренных в планах работ органов исполнительной власти субъектов

Федерации, их обеспечение может осуществляться за счет текущего финансирования деятельности соответствующих органов.

Наиболее сложным вопросом реализации региональных антикоррупционных программ остается *оценка их результативности*. В большинстве субъектов Российской Федерации оценка результативности антикоррупционной программы осуществляется путем формирования и осуществления мониторинга показателей ее эффективности. Показатели имеют количественные и качественные характеристики. В качестве количественных показателей реализации антикоррупционных программ выступают:

а) общее количество проведенных антикоррупционных экспертиз проектов региональных нормативных правовых актов и/или региональных нормативных правовых актов;

б) общее количество публикаций по антикоррупционной проблематике;

в) общее количество антикоррупционных телепередач;

г) общее количество государственных гражданских служащих, подавших декларации о доходах;

д) общее количество государственных гражданских служащих, повысивших квалификацию по антикоррупционным образовательным программам;

е) общее количество наименований учебных и учебно-методических пособий, разработанных и опубликованных по антикоррупционной проблематике;

ж) общее количество проведенных заседаний специализированных совещательных, координационных, консультативных или экспертных органов (советов, комиссий и т.д.) по проблемам противодействия коррупции;

з) общее количество проведенных проверок по исполнению антикоррупционного законодательства;

и) общее количество проведенных социологических исследований по антикоррупционной проблематике и др.

Качественным показателем исполнения антикоррупционных программ, как правило, является динамика количественных показателей во времени, то есть с начала реализации программы до ее завершения.

Распространенность программного регулирования в субъектах Российской Федерации связана с тем, что эффективная борьба с коррупцией сегодня невозможна только посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов. Существует много проблем, связанных прежде всего с неэффективностью деятельности государственного аппарата, что выражается в дублировании властных полномочий, дискреции в принятии властных решений, неточном формулировании компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. Все это создает реальные условия для коррупционных проявлений в деятельности не только должностных лиц государственной власти и органов местного самоуправления, но и в частной сфере.

Ожидаемые *результаты антикоррупционных программ* можно классифицировать следующим образом:

- правовые результаты: создание нормативной правовой базы для эффективного противодействия коррупции; качественное обновление правовой базы; устранение имеющихся пробелов и противоречий; приведение правовых актов в соответствие с федеральным законодательством;

- политические результаты: усиление реальной политической конкуренции, снижение угрозы ослабления демократических институтов;

- экономические результаты: сужение сферы действия теневой экономики; увеличение налоговых поступлений; включение в действие реальных конкурентных механизмов привлечения хозяйствующих субъектов к реализации приоритетных бизнес-проектов на территории соответствующих субъектов Российской Федерации; повышение

инвестиционной привлекательности регионов; развитие малого и среднего бизнеса;

- социальные результаты: развитие механизмов взаимодействия власти с гражданским обществом; укрепление доверия к власти; повышение уважения граждан к государственной гражданской службе и муниципальной службе и статусу государственного гражданского и муниципального служащего; снижение влияния отдельных корпоративных интересов, не соответствующих государственной политике, на принятие управленческих решений; повышение качества и доступности государственных услуг для граждан и организаций; повышение роли средств массовой информации, общественных объединений и организаций в пропаганде и реализации государственной антикоррупционной политики;

- организационные результаты: предотвращение коррупции в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления; предотвращение коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц исполнительных органов государственной власти и муниципальных органов, государственных гражданских и муниципальных служащих, иных выполняющих государственные и муниципальные полномочия лиц и организаций; улучшение взаимодействия органов власти в рамках государственного управления; внедрение передового опыта в области противодействия коррупции.

Оценка эффективности реализации антикоррупционной программы, а также соответствующая система индикаторов и планируемых показателей эффективности реализации программы представляют собой определенные критерии, на основании которых можно будет судить о конечном или промежуточном успехе осуществленных мероприятий, предусмотренных программой по противодействию коррупции.

В субъектах Российской Федерации в целях определения эффективности программ по противодействию коррупции разработаны и используются различные критерии оценки (индикаторы и показатели

эффективности программ), например: повышение качества и доступности государственных услуг для граждан; снижение издержек ведения бизнеса за счет сокращения административных барьеров; повышение инвестиционной привлекательности региона и отдельных отраслей экономики региона; оптимизация бюджетных расходов; повышение объемов налоговых и иных поступлений в региональный бюджет по сравнению с предыдущим годом; число органов исполнительной власти и органов местного самоуправления региона, внедривших внутренний контроль и антикоррупционные механизмы в кадровую политику; количество проектов законодательных и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, представленных для проведения экспертизы на коррупциогенность, содержащих нормы, способствующие коррупции; число выявленных коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц, государственных гражданских служащих региона; доля среди опрошенных граждан и организаций, сталкивающихся с проявлениями коррупции в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления; оценка информационной прозрачности деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В антикоррупционных программах таких субъектов Российской Федерации, как Саратовская область и Астраханская область, индикаторы и показатели ожидаемой эффективности представлены в виде поэтапного изменения отдельных показателей в зависимости от степени реализации программы. В программе противодействия коррупции в Саратовской области также содержатся методики расчета эффективности реализации программы по отдельным показателям. В то же время, в некоторых региональных антикоррупционных программах (например, в Ставропольском крае) показатели эффективности основаны на предвосхищении соответствующих результатов.

Механизмы государственного контроля за реализацией программы – обязательная составляющая любой региональной антикоррупционной программы. Они включают в себя перечень лиц, наделенных полномочиями по осуществлению контроля, порядок и сроки предоставления исполнителями программы информации о ходе ее реализации, а также механизмы проверки достоверности полученной информации от исполнителей (антикоррупционный аудит). Как правило, в субъектах Российской Федерации государственный контроль за реализацией антикоррупционных программ осуществляется на уровне ведомств, когда оценку ее исполнения осуществляет тот или иной государственный орган без взаимодействия с институтами гражданского общества, а оценка эффективности реализации программных мероприятий со стороны общественных организаций игнорируется.

Исходя из различий в социально-экономическом положении субъектов РФ, целях и задачах программных документов, выбранных способах их решения, сроках действия программ, а также индикаторах эффективности реализации, в рамках проведенного исследования было достаточно сложно осуществить корректное сопоставление программ. Поэтому, как указывалось ранее, в ходе подготовки Аналитического доклада был проведен анализ наиболее типичных ошибок и проблем в реализации региональных программ противодействия коррупции и обозначены эффективные методологические подходы к осуществлению данной деятельности в субъектах Российской Федерации.

2. Нормативное правовое обеспечение реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации

В настоящее время в субъектах Российской Федерации сформирована необходимая для регламентации вопросов противодействия коррупции правовая основа.

Центральное место в ней занимают законы субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции. Кроме того, правовую основу составляют нормы, являющиеся частью правовых актов, регламентирующих вопросы государственной гражданской службы, муниципальной службы, статуса отдельных государственных органов субъектов Российской Федерации, обеспечения правотворческой деятельности и др.¹⁰ Указанное законодательство имеет стратегическое значение для формирования и реализации программ и планов противодействия коррупции субъектов Российской Федерации¹¹.

Специальные законы о противодействии коррупции приняты во всех субъектах Российской Федерации¹², за исключением города Москвы – органы законодательной власти Москвы не пошли по пути принятия самостоятельного закона, а реализовали соответствующие законодательные полномочия путем внесения изменений в законодательные акты,

¹⁰ См., например: Закон Тюменской области от 28 сентября 2011 г. № 54 «О Счетной палате Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 2011. № 8, ч. 2; Закон Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2010. № 10-8. Ст. 1510; Закон Алтайского края от 9 ноября 2006 г. № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 127, ч. 2 С. 157; Закон Приморского края от 7 сентября 2011 г. № 808-КЗ «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Приморского края» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2011. № 199; др.

¹¹ Всего по данным Министерства юстиции Российской Федерации в субъектах Федерации к IV квартал 2011 г. было принято 4030 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих вопросы противодействия коррупции // Обзор по результатам мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации, проведенного в целях выявления в нем положений, способствующих проявлению коррупции, за IV квартал 2011 года // <http://www.minjust.ru/node/1708>

¹² См., например: Закон Московской области от 10 апреля 2009 г. № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. 22 апреля 2009 г. № 76; Закон Приморского края от 10 марта 2009 г. № 387-КЗ «О противодействии коррупции в Приморском крае» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2009 № 104; др.

затрагивающие вопросы противодействия коррупции¹³. Что касается регламентации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, то этот вопрос регулируется в основном актами подзаконного уровня (постановлениями законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, актами высших должностных лиц или высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации); соответствующие законы приняты только в отдельных субъектах Российской Федерации¹⁴.

Следует отметить, что в целом особенностью правового регулирования противодействия коррупции на уровне субъектов Российской Федерации является большое количество подзаконных нормативных правовых актов¹⁵, что имеет вполне объективный характер и обусловлено наличием значительного числа административных процедур в указанной сфере отношений.

Принятие законодательства субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции соответствует современным подходам к разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами Федерации. В соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов обеспечения законности и правопорядка находится в совместном ведении Российской Федерации и

¹³ В целях реализации Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в Москве был принят Закон г. Москвы от 16 сентября 2009 г. № 34 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы в целях противодействия коррупции» // Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 10. Ст. 268.

¹⁴ См., например: Закон Рязанской области от 28 декабря 2009 г. № 175-ОЗ «Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов Рязанской области и нормативных правовых актов Рязанской области» (вместе с Положением об аккредитации независимых экспертов, осуществляющих экспертизу проектов нормативных правовых актов Рязанской области и нормативных правовых актов Рязанской области на коррупциогенность) // Рязанские ведомости. 2009. № 264 - 265; Закон Мурманской области от 23 ноября 2009 г. № 1154-01-ЗМО «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Мурманской области и о внесении изменений в Закон Мурманской области «О противодействии коррупции в Мурманской области» // Информационный бюллетень «Ведомости Мурманской областной Думы». 2010. № 102. С. 43 - 46.

¹⁵ К числу их относятся акты о создании и регламентации статуса различных совещательных органов в сфере противодействия коррупции; положения о комиссиях по вопросам противодействия коррупции, по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; положения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, о проведении антикоррупционного мониторинга и др.

субъектов Российской Федерации. Административное законодательство также является предметом совместного ведения (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). По данным предметам ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации). Правовое регулирование указанных вопросов в части установления основных принципов противодействия коррупции, правовых и организационных основ предупреждения коррупции относится к ведению Российской Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения находятся такие сферы правового регулирования, как государственная собственность субъекта Российской Федерации и управление ею, бюджет субъекта Российской Федерации, региональные налоги и сборы, организация государственной гражданской службы в субъекте Российской Федерации и др.

Указанные положения Конституции Российской Федерации были учтены при создании Федерального закона «О противодействии коррупции», устанавливающего основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Из содержания указанного Федерального закона следует, что установленные им нормы права адресованы всем государственным органам и являются обязательными для них. Из понятия «противодействие коррупции» следует, что это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Несмотря на то что положения федерального законодательства в части разграничения полномочий в сфере противодействия коррупции представляются вполне четкими, на практике возникают отдельные проблемы. Дело в том, что противодействие коррупции нельзя в безусловном порядке отнести к полномочиям федеральных органов государственной власти или органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Оно предполагает использование целого комплекса мер, при этом часть из них может быть отнесена к ведению Российской Федерации, часть – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, отдельные вопросы – к ведению субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Следует обратить внимание, что в большинстве законов субъектов Российской Федерации, направленных на регулирование вопросов борьбы с коррупцией, применяется термин «противодействие коррупции». Однако, как вытекает из положений Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 1), данный термин охватывает различные виды деятельности: профилактику коррупции (предупреждение коррупции, выявление и последующее устранение причин коррупции); борьбу с коррупцией (деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений); деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Некоторые из перечисленных видов деятельности по противодействию коррупции относятся исключительно к ведению Российской Федерации (вопросы привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения), и они не могут быть урегулированы законодательством субъектов Российской Федерации. Однако не во всех региональных законах содержится оговорка о том, что соответствующий нормативный правовой акт имеет превентивную направленность, а деятельность по пресечению коррупционных правонарушений не является предметом его регулирования. В качестве положительного примера можно

привести положения Закона Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» (ст. 8.1), в соответствии с которыми «деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и не является предметом настоящего Закона». Закон Республики Саха (Якутия) от 19 февраля 2009 г. № 668-З 227-IV «О противодействии коррупции в Республике Саха (Якутия)» также содержит норму, устанавливающую, что пресечение коррупционных правонарушений (проступков) и привлечение виновных лиц к ответственности регулируются нормами федерального законодательства.

Распространенной проблемой является несоблюдение принципа соответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству в диапазоне от терминологических разночтений до прямого нарушения.

Так, понятие «антикоррупционной экспертизы» в Законе Республики Хакасия от 4 мая 2009 года № 28-ЗРХ «О противодействии коррупции в Республике Хакасия» ограничивается только экспертизой проектов документов. При этом «забывается», что существует и экспертиза действующих нормативных правовых актов, прямо предусмотренная Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Такое определение антикоррупционной экспертизы – не просто терминологическая ошибка. Оно позволяет сужать субъектам Российской Федерации свою антикоррупционную деятельность, снижает уровень реализации федеральной антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации.

Прямым нарушением федерального законодательства является закрепление обязанности органов местного самоуправления финансировать отдельные антикоррупционные мероприятия, реализуемые региональными

органами. Так, в краевой целевой программе «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010-2014 годы» (утверждена постановлением Правительства Ставропольского края от 21 апреля 2010 г. № 121-п) установлено, что прогнозируемый объем финансирования Программы за счет средств бюджетов муниципальных районов и городских округов Ставропольского края составит 13896 тыс. рублей, что прямо противоречит требованиям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 18).

В аспекте проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации следует отметить решение Верховного Суда РФ от 22 сентября 2010 г. № 55-Г10-5 о признании недействующим п. 5 ст. 7 Закона Республики Хакасия от 4 мая 2009 г. № 28-ЗРХ в части установления одного из основных направлений деятельности органов государственной власти Республики Хакасия и органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции соблюдения коррупционных стандартов вместо их введения, предусмотренного на федеральном уровне. Верховный Суд РФ указал, что введение антикоррупционных стандартов не является исключительной прерогативой федеральных органов государственной власти. В статье 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» перечислены основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. В их числе предусмотрено введение антикоррупционных стандартов, то есть исполнение установленной для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области (п. 5 ст. 7). Поскольку приведенное направление деятельности названо среди основных, оно не может быть исключено при

осуществлении нормативного правового регулирования в указанной области субъектами Российской Федерации. Этот вывод подтверждается также и тем, что введение антикоррупционных стандартов приводит к ограничению прав граждан, в то же время согласно Конституции Российской Федерации (ч.3 ст.55) ограничение прав граждан может устанавливаться только федеральным законом.

Имеется и иная позиция по данному вопросу. Так, в результате проведения юридической экспертизы Закона Республики Карелия от 7 июля 2008 г. № 1227-ЗРК «О противодействии коррупции в Республике Карелия» (экспертное заключение от 26 сентября 2008 г. № 10.01/621) было установлено, что он противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству¹⁶. Предметом правового регулирования Закона Республики Карелия указывались общественные отношения в сфере устранения причин, порождающих коррупцию, установления задач антикоррупционной политики в Республике Карелия, основных принципов противодействия коррупции, механизмов и способов предупреждения коррупции. Вместе с тем, отмечалось в заключении, федеральным законодательством субъектам Российской Федерации не предоставлено полномочий по нормативному правовому регулированию в рассматриваемой сфере общественных отношений. Пунктом 5 Национального плана руководителям государственных органов субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции предписано до 1 октября 2008 г. лишь разработать и принять планы противодействия коррупции в соответствующих государственных органах субъектов Российской Федерации. Исходя из сказанного, был сделан вывод, что принятие Закона находится вне пределов ведения Республики Карелия как субъекта Российской Федерации, а равно вне пределов компетенции Законодательного Собрания Республики Карелия как органа его издавшего.

¹⁶ Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Карелия. О региональном и местном законодательстве о противодействии коррупции // <http://minjust.karelia.ru/inf/3770/3771/3840/3844/>.

Таким образом, на сегодняшний день сложилась противоречивая практика разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, требующая выработки единых подходов по обозначенным вопросам.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет выделить следующие основные проблемы, связанные с регулированием вопросов противодействия коррупции на региональном уровне:

- превышение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части регулирования вопросов противодействия коррупции;
- несогласованность норм различных видов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в которых устанавливаются меры по противодействию коррупции;
- дублирование положений нормативных правовых актов федерального уровня в законодательстве субъектов Российской Федерации;
- нарушение сроков приведения в соответствие с федеральным законом законов субъектов Российской Федерации;
- несогласованное с федеральным законодательством определение понятий, категорий; нечеткость в определении мер, направлений, принципов противодействия коррупции.

По результатам проведенного Министерством юстиции Российской Федерации мониторинга в 2011 г. территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации проведена антикоррупционная экспертиза 103023 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, коррупциогенные факторы выявлены в 1714 актах, устранены – в 1378 актах. При этом отмечалось, что наиболее характерными коррупциогенными факторами являются широта дискреционных полномочий и принятие нормативного правового акта за пределами компетенции.

Весьма распространенным недостатком регионального антикоррупционного законодательства является отсылка к нормативному правовому акту субъекта Российской Федерации, в то время как имеется вступивший в силу нормативный правовой акт федерального уровня с аналогичным предметом регулирования.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 8 Закона Республики Башкортостан от 13 июля 2009 г. № 145-З «О противодействии коррупции в Республике Башкортостан»¹⁷ антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов Республики Башкортостан и их проектов осуществляется в соответствии с Законом Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан». Однако уже через неделю после принятия данного Закона был принят Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в котором указано, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится 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.

С момента вступления в силу этого регионального закона при проведении экспертизы данного вида необходима ссылка на Федеральный закон. Также региональным законом может быть урегулирован лишь порядок проведения такой экспертизы, что обусловлено положениями ч. 5 ст. 76 Конституции РФ. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Данный вывод подтверждает и имеющаяся судебная практика.

¹⁷ Закон Республики Башкортостан от 13 июля 2009 г. № 145-З // Республика Башкортостан. 2009. № 137.

В частности, Решением Верховного Суда Республики Тыва от 23 сентября 2009 г. № 3–100 «О признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республики Тыва «О мерах по противодействию коррупции» установлено, что с момента принятия Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» ст. 12 республиканского Закона вошла в противоречие с федеральным законодательством, поскольку проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) осуществляется в порядке и согласно методике, определенным Правительством Российской Федерации.

Довольно часто встречается такой недостаток при регулировании вопросов противодействия коррупции как превышение полномочий. В качестве показательного примера можно привести имеющуюся практику регламентации в антикоррупционных актах регионального уровня общественных отношений, связанных с правонарушениями.

В частности, в Республике Дагестан дано определение коррупционного правонарушения – это деяние, обладающее признаками коррупции, за которое законодательными актами предусмотрена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность¹⁸. Понятие коррупционного правонарушения имеется и в Законе Республики Ингушетия «О противодействии коррупции в Республике Ингушетия»: коррупционное правонарушение – деяние, обладающее признаками коррупции, за которое действующими правовыми актами предусмотрена ответственность¹⁹. При этом уточняется, что к коррупционным правонарушениям относятся обладающие признаками коррупции гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки, административные правонарушения, а также преступления (в ст. 6 Закона

¹⁸ Закон Республики Дагестан от 7 апреля 2009 г. № 21 «О противодействии коррупции в Республике Дагестан» // Дагестанская правда. 2009. №9–10.

¹⁹ Закон Республики Ингушетия от 4 марта 2009 г. № 8-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Ингушетия» // Ингушетия. 2009. № 31.

Республики Ингушетия от 4 марта 2009 г. дается определение каждого из приведенных видов коррупционных правонарушений). Законом Карачаево-Черкесской Республики от 13 марта 2009 г. № 1-РЗ «Об отдельных вопросах по противодействию коррупции в Карачаево-Черкесской Республике» регламентируется ответственность физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения (ст. 11, 12).

Однако в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации уголовное законодательство, в том числе понятие «преступления» и вопросы уголовной ответственности, равно как и гражданское законодательство, относится к исключительному ведению Российской Федерации. Кодексом Российской Федерации об административных нарушениях в ст. 1.3 установлены предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. К их числу отнесено установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях (предполагается, что понятийный аппарат относится к общим положениям), административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. С учетом изложенного можно сделать вывод, что подобная практика регулирования ответственности за правонарушения на уровне нормативного правового акта субъекта Российской Федерации не согласуется с нормами действующего федерального законодательства.

Наконец, необходимо обратить внимание на ставшую уже традиционной проблему «дублирования» положений федеральных нормативных правовых актов в актах субъектов Российской Федерации. Большинство антикоррупционных законов субъектов Российской Федерации в том или ином объеме просто воспроизводят положения Федерального

закона, Национального плана противодействия коррупции и иных актов федерального уровня.

Само по себе «дублирование» норм не является нарушением, хотя и не представляется правильным с позиции юридической техники, поскольку ведет к «загромождению» регионального законодательства. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы», в числе основных принципов Национальной стратегии противодействия коррупции выделена «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 Российской Федерации и в муниципальных правовых актах». То есть в данном принципе содержится прямое указание на целесообразность конкретизации, а не дублирования.

Весьма распространенной является практика, когда предметом регулирования антикоррупционного закона субъекта Российской Федерации является деятельность субъектов антикоррупционной политики, при этом перечень таких субъектов приводится непосредственно в тексте закона.

Например, преамбула Закона Кабардино-Балкарской Республики «О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике»²⁰ содержит положение о том, что антикоррупционная политика в качестве предмета данного Закона представляет собой деятельность субъектов антикоррупционной политики, направленную на создание эффективной системы предупреждения коррупции. Одновременно в ст. 5 отмечается, что субъектами антикоррупционной политики в Кабардино-Балкарской Республике являются в числе прочих государственные органы, на которые

²⁰ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 19 июня 2007 г. № 38-РЗ (в посл. ред. от 22 декабря 2010 г.) «О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. 2007. №185–188.

возлагаются отдельные полномочия по реализации антикоррупционной политики (аналогичное положение содержится в нормативных правовых актах некоторых иных субъектов Российской Федерации).

Подобная формулировка представляется некорректной, поскольку к государственным органам могут относиться как федеральные органы государственной власти, так и органы государственной власти субъектов Федерации. При этом в соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности относится к исключительному ведению Российской Федерации, и соответственно, исходя из требований ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации данные вопросы не могут быть урегулированы на уровне закона субъекта Федерации. Таким образом, положениями регионального закона может быть урегулирован статус только органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

С учетом сказанного будет более правильно использовать конструкции норм, применяемые, например, в Законе Республики Ингушетия «О противодействии коррупции в Республике Ингушетия»²¹, в соответствии со ст. 5 которого к субъектам антикоррупционной политики в Республике Ингушетия отнесены органы государственной власти Республики Ингушетия, уполномоченный государственный орган по реализации антикоррупционной политики, средства массовой информации. Корректная формулировка используется также и в Законе Забайкальского края «О противодействии коррупции в Забайкальском крае» (ст. 6)²²: субъектами антикоррупционной политики в здесь являются органы государственной власти Забайкальского края, на которые возложены отдельные полномочия по реализации антикоррупционной политики.

²¹ Закон Республики Ингушетия от 4 марта 2009 г. № 8-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Ингушетия» // Ингушетия. 2009. № 31.

²² Закон Забайкальского края от 25 июля 2008 г. № 18-33К «О противодействии коррупции в Забайкальском крае» // Забайкальский рабочий. 2008. № 140.

Серьезной проблемой, характерной для законодательства, регламентирующего общественные отношения в сфере противодействия коррупции, является использование абстрактных формулировок, когда требуется детальное правовое регулирование. Наиболее яркий пример – включение в содержание нормативного правового акта, регламентирующего полномочия того или иного органа государственной власти, формулировок типа «участвует в противодействии коррупции в пределах своих полномочий», в то время как соответствующие полномочия детально не прописаны, не разработан механизм их реализации. В результате действие такой нормы на практике может быть затруднено или вообще невозможно. Например, республиканской целевой программой «Противодействие коррупции в Республике Калмыкия на 2012 год» предусмотрено принятие мер, предусматривающих активизацию работы по выявлению, пресечению фактов коррупции и расследованию уголовных дел и преступлений коррупционной направленности (пункт 2). Вместе с тем порядок реализации данной меры остается неопределенным.

Статья 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», закрепляющая организационные основы противодействия коррупции, также не позволяет четко разграничить полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Нормами данной статьи устанавливается, что «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий». Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры (также «в пределах своих полномочий») координируют деятельность ряда правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами. Счетная палата Российской Федерации «в пределах своих полномочий» обеспечивает противодействие коррупции в

соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Отсутствует специальное правовое регулирование вопросов противодействия коррупции и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Похожая проблема наблюдается в региональном законодательстве. Например, в соответствии со ст. 10 Закона Республики Северная Осетия - Алания от 1 июня 2009 г. № 16-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Северная Осетия - Алания» устанавливается, что «государственные органы Республики Северная Осетия - Алания и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий»; «Парламент Республики Северная Осетия - Алания и Контрольно-счетная палата Республики Северная Осетия - Алания в пределах их компетенции осуществляют контроль над реализацией государственной политики в области противодействия коррупции».

Следует отметить, что при этом положения Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» также не раскрывают пределы подобных полномочий контрольно-счетных органов: в данном Законе указано, что контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации, равно как и контрольно-счетный орган муниципального образования, участвуют в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции. Соответственно, в подавляющем большинстве региональных программ противодействия коррупции мероприятия, которые бы реализовывались контрольно-счетными

органами, практически не закрепляются, а если и устанавливаются, то в самых общих формулировках²³.

Еще одна проблема в сфере разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов связана с определением так называемых «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации, которые могут принимать собственные меры, направленные на противодействие коррупции, однако при этом должны руководствоваться положениями Конституции Российской Федерации (ст. 71–73), Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. В положениях Национальной стратегии противодействия коррупции органам государственной власти субъектов Российской Федерации напрямую рекомендовано принимать действенные меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе; организовать контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных планами противодействия коррупции; обеспечить усиление антикоррупционной составляющей при организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки государственных гражданских служащих; оказывать содействие средствам массовой информации в широком освещении мер по противодействию коррупции, принимаемых соответствующими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и др. Следует также отметить позицию Верховного Суда РФ по данному вопросу, сформулированную в его Определении от 22 сентября 2010

²³ См., например: Постановление Правительства Челябинской области от 17 августа 2010 № 90-П «Об областной целевой Программе противодействия коррупции в Челябинской области на 2011 - 2013 годы» (вместе с «Областной целевой Программой противодействия коррупции в Челябинской области на 2011 - 2013 годы») // Сборник нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Челябинской области. 2010. № 7; Постановление Администрации Новгородской области от 3 августа 2009 г. № 275 «О целевой программе противодействия коррупции в Новгородской области на 2009 - 2013 годы // Новгородские ведомости. 2009. № 19.

г. № 55-Г10–5²⁴. Верховный Суд РФ указал, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения находятся такие сферы правового регулирования, как государственная собственность субъекта Российской Федерации и управление ею, бюджет субъекта Российской Федерации, региональные налоги и сборы, государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации и другие.

Нормы, касающиеся противодействия коррупции, содержатся в законодательстве субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе и муниципальной службе. На их основе в региональных программах противодействия коррупции планируются, например, мероприятия, связанные с проведением проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей гражданской и муниципальной службы, гражданскими и муниципальными служащими, проверок соблюдения гражданскими и муниципальными служащими ограничений, запретов, обязанностей и требований, установленных на гражданской и муниципальной службе.

Кроме того, антикоррупционными нормами законодательства в рассматриваемой сфере регламентируются вопросы осуществления мероприятий по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе, обеспечению деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, решаются другие вопросы, связанные с профилактикой и пресечением коррупции на государственной гражданской и муниципальной

²⁴ Определение Верховного Суда РФ от 22 сентября 2010 г. № 55-Г10–5 «О частичной отмене решения Верховного Суда Республики Хакасия от 20.07.2010 и признании не действующим п. 5 ст. 7 Закона Республики Хакасия от 04.05.2009 № 28-ЗРХ в части установления одного из основных направлений деятельности органов государственной власти Республики Хакасия и органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции соблюдения коррупционных стандартов вместо их введения, предусмотренного на федеральном уровне».

службе. В то же время надо иметь в виду, что соответствующие законодательные нормы субъектов Российской Федерации, касающиеся противодействия коррупции в системе государственной гражданской и муниципальной службы, во многом имеют производный характер от соответствующих федеральных норм, каких-либо специфических новаций в законодательстве субъектов Российской Федерации в этой сфере практически нет.

Особое место в противодействии коррупции на региональном уровне занимает создание системы ведомственной антикоррупционной политики. Разрабатываются и издаются ведомственные нормативные правовые акты, как правило, организационно-правового характера: ими регулируется создание и деятельность специализированных ведомственных структур (антикоррупционных комиссий (комитетов) или комиссий по реализации антикоррупционной политики), определяется их персональный состав, утверждаются ведомственные антикоррупционные программы и устанавливаются механизмы их реализации.

Исключением из этого правила являются ведомственные приказы, регулирующие отдельные вопросы реализации антикоррупционной политики, отнесенные законодателем к их компетенции. Например, порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов органов исполнительной власти субъектов Федерации или вопросы организации антикоррупционного образования в учреждениях начального и среднего профессионального образования, а также контроля за ходом реализации ведомственных антикоррупционных программ.

К сожалению, в рамках регламентации в субъектах Российской Федерации недостаточно развитыми остаются механизмы, касающиеся реализации публичной отчетности органов государственной власти. Регламентация комплекса профилактических мер в большей степени остается направленной на их выполнение в рамках внутреннего контроля, т.е. внутри органа государственной власти, что снижает результативность

профилактики. Не создан действенный механизм общественного контроля, играющий существенную роль в комплексе общесоциальных мер профилактики коррупции. Не используется в должной мере потенциал независимых экспертов. Не разработаны методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований. Не во всех субъектах (Ульяновская область, Республика Татарстан и др.) приняты акты, устанавливающие систему рейтинговой оценки эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции в субъекте Федерации (система показателей или индикаторов программ). Медленно и пока только в единичных регионах (например, Республика Татарстан) устанавливаются на уровне ведомственных нормативных правовых актов стандарты антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих соответствующих ведомств²⁵. При этом соответствующие мероприятия также почти не находят своего закрепления в региональных программах противодействия коррупции.

Полагаем, что системный подход к формированию и развитию антикоррупционного законодательства, направленного против факторов, способствующих созданию благоприятных условий для коррупции, требует усиления внимания к выявлению зон повышенного коррупционного риска в субъектах Российской Федерации, как это делается, например, в Министерстве здравоохранения Ульяновской области. Эмпирической базой развития данного законодательства должен стать системный мониторинг общественного мнения о состоянии законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере формирования и осуществления мер по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации.

²⁵ См., например: Стандарт антикоррупционного поведения государственного гражданского служащего Министерства юстиции Республики Татарстан (утвержден приказом министра юстиции Республики Татарстан № К-1/03-03 от 03.01.2012 г. // Официальный портал Правительства Республики Татарстан: <http://minjust.tatarstan.ru/rus/info.php?id=399207>

3. Институциональные основы реализации программ противодействия коррупции субъектов Российской Федерации

Исследование региональных программ противодействия коррупции показало, что в целом в субъектах Российской Федерации сформированы организационно-правовые основы осуществления этих программ.

В то же время в регионах не сложилось единого подхода к определению системы органов, ответственных за осуществление антикоррупционной деятельности. В связи с этим многочисленность моделей, используемых субъектами Российской Федерации, не позволяет в должной степени обобщить их опыт по формированию организационной структуры противодействия коррупции. В целом институциональную составляющую борьбы с коррупцией в регионах (вне зависимости от конкретного субъекта Российской Федерации) можно представить следующим образом:

- органы государственной власти субъекта Российской Федерации, координирующие деятельность по противодействию коррупции на территории данного субъекта Российской Федерации (например, Управление административных органов Липецкой области);
- органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственные за реализацию антикоррупционной политики (например, Служба безопасности и информационной защиты Астраханской области);
- ведомственные рабочие группы, совещательные органы, экспертные комиссии, создаваемые при органах государственной власти субъектов Российской Федерации (рабочая группа министерства имущественных отношений Самарской области по реализации ведомственной целевой программы «Противодействие коррупции в сфере деятельности министерства имущественных отношений на 2010-2012 годы»);

- территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, участвующие в реализации направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации;
- институты гражданского общества, в том числе общественного контроля²⁶.

Так, в целях создания институциональной основы для координации взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Орловской области, органов местного самоуправления в сфере борьбы с коррупцией указом Губернатора Орловской области от 9 марта 2010 г. № 60 «О мерах по противодействию коррупции в Орловской области» утверждены состав и положение о Координационном совете по противодействию коррупции в Орловской области. Указом Губернатора Орловской области от 18 августа 2010 г. № 233 в него внесены изменения в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

В соответствии с нормами областного законодательства органами исполнительной власти области реализуется комплекс мероприятий по противодействию коррупции. Также определенную работу в сфере противодействия коррупции проводят органы прокуратуры, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны правопорядка.

Кроме того, в настоящее время в Орловской области принят нормативный правовой акт, увязывающий цели, задачи, действия всех участников деятельности по противодействию коррупции на территории региона с конкретными объемами необходимых ресурсов и показателями результативности данной работы – Постановление Правительства Орловской

²⁶ Подчеркнем, что два последних элемента, хоть и не всегда де-юре включены в тексты региональных программ, фактически регулярно принимают участие в реализации мероприятий по борьбе с коррупцией в силу характера своей деятельности.

области от 28 сентября 2010 г. № 339 «Об утверждении долгосрочной областной целевой Программы «О противодействии коррупции в Орловской области на 2011 – 2015 годы».

В целом решение вопросов противодействия коррупции возложено на все высшие органы государственной власти субъектов Российской Федерации, однако в различных регионах объем конкретных полномочий, осуществляемых такими органами, неодинаков.

Так, например, совещательный орган по противодействию коррупции при Президенте Республики Саха (Якутия) организует разработку направлений, форм и методов антикоррупционной политики, обеспечивает взаимодействие с правоохранительными органами, органами и организациями, реализующими антикоррупционную политику в Республике Саха (Якутия), координирует деятельность в сфере реализации антикоррупционной политики в Республике Саха (Якутия).

Соответствующий орган, сформированный в Пермском крае, Межведомственный совет при губернаторе, разрабатывает антикоррупционную программу Пермского края; проводит антикоррупционный мониторинг в пределах своей компетенции; осуществляет организацию и проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов губернатора Пермского края; реализует и развивает механизмы противодействия коррупции на государственной гражданской службе; осуществляет контроль исполнения законодательства о противодействии коррупции в отношении объектов, предусмотренных настоящим Законом, и координацию их деятельности в данной сфере; оказывает методическую помощь органам местного самоуправления по реализации антикоррупционной политики, по исполнению законодательства о противодействии коррупции в муниципальных образованиях Пермского края; координирует и стимулирует антикоррупционную пропаганду,

осуществляемую средствами массовой информации; участвует в антикоррупционном образовании.

Так, один и тот же орган при главе субъекта Российской Федерации в Якутии выполняет исключительно организационно-координационные функции, в то время как в Пермском крае – реализует более широкий перечень полномочий в сфере противодействия коррупции. Учитывая совещательный характер данного органа, полагаем, что «перенасыщение» его организационно-властными полномочиями может негативно сказаться на эффективности реализации указанных полномочий.

Кроме того, каждой региональной программой определяется орган (реже – круг органов), ответственный за реализацию программы в целом, а также включенный в состав исполнителей программы. Степень участия данного органа в выполнении программных мероприятий варьируется от региона к региону. Так, Постановлением Правительства Республики Дагестан от 11 ноября 2011 г. № 400 «Об утверждении республиканской целевой программы «О противодействии коррупции в Республике Дагестан на 2012-2014 годы» ответственным органом назначено Министерство юстиции Республики Дагестан (разработчик Программы), которое задействовано в реализации большинства мероприятий Программы. В Орловской области ответственными исполнителями утверждены Заместитель руководителя Аппарата Губернатора и Правительства Орловской области – начальник управления региональной политики, государственной гражданской службы и кадров Аппарата Губернатора и Правительства Орловской области. Вместе с тем личное участие названных должностных лиц в проведении мероприятий антикоррупционной программы Орловской области не предусмотрено.

Отметим еще одну особенность, проявляющуюся в подавляющем большинстве регионов. Круг органов, на которые соответствующими законами субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции возложены полномочия антикоррупционного характера (субъекты противодействия коррупции), зачастую не совпадает с предусмотренным

региональными программами по борьбе с коррупцией. Речь идет, в частности, о законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, на который согласно законам о противодействии коррупции возложена ответственность за проведение ряда антикоррупционных мероприятий. При этом региональными программами в отношении названного органа государственной власти субъекта Российской Федерации такие мероприятия не предусматриваются, поскольку программы противодействия коррупции, как правило, утверждаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, программы охватывают далеко не весь спектр мероприятий по противодействию коррупции, которые предусматривается законодательством субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере. В связи с этим возникает потребность в усилении координации различных ветвей власти регионального уровня в рамках реализации законодательства о противодействии коррупции.

Существует также немаловажная особенность, состоящая в том, что в числе исполнителей региональных антикоррупционных программ указывается вся совокупность органов исполнительной власти субъекта Федерации (Кировская область, Тамбовская область, Республика Башкортостан, Липецкая область)²⁷. Такой подход, безусловно, во многом оправдан, поскольку противодействие коррупции – это та деятельность, которая должна по возможности охватывать максимальный круг субъектов. Между тем данный подход не лишен своих недостатков. В частности, закрепление исполнения конкретных мероприятий за неопределенным кругом органов исполнительной власти может привести к «перегрузке» отдельных органов исполнительной власти, необходимости дополнительного кадрового обеспечения реализации данных мероприятий, затруднению привлечения конкретных органов власти к ответственности в связи с их

²⁷ Существует и другая крайность. Постановлением Правительства Забайкальского края от 29 ноября 2011 г. № 434 «Об утверждении краевой долгосрочной целевой программы «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2012 - 2014 годы» вообще не установлен круг исполнителей Программы.

невыполнением. Так, например, никаким образом не планируется проведение организационно-правовых мероприятий, связанных с предоставлением государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Тамбовской области за счет средств областного бюджета²⁸, и разработка и внедрение наиболее приоритетных стандартов государственных услуг²⁹.

Правильным можно считать подход, реализуемый в ряде субъектов Российской Федерации (Хабаровский край, Псковская область, Ивановская область, Ростовская область, Вологодская область), в соответствии с которым в программах прописывается список конкретных исполнителей – органов государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственных за то или иное направление антикоррупционной деятельности, причем выбор органа-исполнителя по каждому мероприятию осуществляется в зависимости от профиля его деятельности.

Основываясь на вышеизложенном, подчеркнем, что в число основных исполнителей Программы (ответственных исполнителей) требуется в обязательном порядке включать не только специализированные органы по борьбе с коррупцией, создаваемые в субъекте Федерации, но также и региональные органы финансово-экономического контроля (контрольно-счетные органы субъекта Федерации). Позитивный опыт в этом плане демонстрирует областная целевая программа «Противодействие коррупции в Псковской области (2010 - 2012 годы)» утвержденная постановлением Администрации Псковской области от 28.05.2010 № 192, зафиксировавшая закрытый перечень³⁰ органов исполнительной власти, на которые возложена ответственность за обеспечение конкретных мероприятий Программы.

²⁸ Пункт 4.1 Постановления администрации Тамбовской области от 20 июня 2008 г. № 753 «Об антикоррупционной программе «План противодействия коррупции в Тамбовской области на 2008 - 2012 годы».

²⁹ Пункт 5.2 Постановления Администрации Сахалинской области от 11 декабря 2009 г. № 507-па «Об утверждении региональной целевой программы Сахалинской области «О противодействии коррупции в органах исполнительной власти Сахалинской области на 2010 - 2012 годы».

³⁰ См: приложение № 1 к областной долгосрочной целевой программе «Противодействие коррупции в Псковской области (2010 - 2012 годы)».

Принимая во внимание, что структура коррупции в различных субъектах Российской Федерации обладает своей спецификой, региональные программы по противодействию коррупции и прежде всего перечень ответственных исполнителей программ должны акцентироваться на наиболее коррупционно опасных сферах общественных отношений. Так, в Псковской области реализация региональной Программы возложена на Государственное управление образования Псковской области, Государственный комитет Псковской области по труду и занятости населения, Государственный комитет Псковской области по природопользованию и охране окружающей среды, Государственный комитет Псковской области по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства, государственного строительного и др.

Учитывая, что ряд коррупционных правонарушений содержит состав уголовно наказуемого деяния, важно поддерживать должный уровень взаимодействия соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами, осуществляющими уголовное преследование в соответствии с п. 1 ст. 21 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. На сегодняшний день такое взаимодействие обеспечено антикоррупционными программами лишь некоторых субъектов Российской Федерации (Краснодарский край, Пермский край, Липецкая область, Оренбургская область).

При этом, например, по оценкам государственных гражданских служащих Республики Саха (Якутия), наибольшую эффективность деятельности по противодействию коррупции проявляют: Президент Республики (более 80%), Правительство, Администрация Президента и Правительства, а также территориальные органы ФОИВ и прокуратуры (от 50% до 80%). Наименьшая эффективность отмечается в отношении органов исполнительной власти Республики. Схожие результаты демонстрируют и иные субъекты Федерации, в которых работниками Института проводились исследования в конце 2011 – начале 2012 гг.

В 82 субъектах Российской Федерации созданы органы по противодействию коррупции или координации деятельности в данном направлении на региональном уровне. В Оренбургской области такие органы в настоящее время отсутствуют, хотя возможность их учреждения предусмотрена соответствующим законом области.

Очевидно, что решение вопроса заключается не столько в количестве органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за реализацию антикоррупционной политики в конкретном регионе, сколько в необходимости осуществления должной координации деятельности этих органов. В частности, в региональных программах по противодействию коррупции наблюдается использование различных подходов к решению вопроса о координаторе программы.

На сегодняшний день в субъектах Российской Федерации выявлено несколько основных организационных моделей координации антикоррупционной деятельности:

- формирование специального органа (как правило, при губернаторе, реже – при высшем исполнительном органе), ответственного за выполнение программных мероприятий, решения которого имеет консультативный характер;
- возложение координационной функции полностью на аппарат высшего должностного лица субъекта;
- осуществление координационных полномочий высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Выбор наиболее эффективной модели каждым конкретным субъектом Российской Федерации зависит от ряда факторов: региональных особенностей, уровня коррупционных проявлений, его социально-экономических возможностей, наличие соответствующего кадрового потенциала и т.п.

Так, на территории любого субъекта Российской Федерации проведение антикоррупционной политики задействует усилия не только органов государственной власти субъекта, но и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, ряда общественных институтов. В ряде субъектов Российской Федерации между органами государственной власти субъектов и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, действующими на их территории, заключены соглашения о взаимодействии, которые способствуют обеспечению координации при осуществлении мероприятий антикоррупционной направленности. Так, в Тюменской области на основе подобного соглашения осуществляется еженедельный обмен информацией с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации и прокуратурой Тюменской области.

Представляется, что координацию деятельности в сфере противодействия коррупции нецелесообразно проводить на уровне высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, как это сделано в большинстве субъектов Российской Федерации. Это объясняется тем, что общие координационные полномочия высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации распространяются только на региональную систему исполнительной власти. При этом специальные координационные полномочия законами субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции зачастую возложены именно на высшее должностное лицо субъекта.

В связи со сказанным представляется, что эффективному выполнению координационной функции будет способствовать возложение ее реализации на специально создаваемые при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации органы (советы при губернаторе) либо на органы исполнительной власти региона, ответственные за проведение административной реформы в данном субъекте Российской Федерации. Отметим, что состав созданных в ряде субъектов Российской Федерации

(Тюменская область, Липецкая область, Брянская область, Хабаровский край, Камчатский край) советов по противодействию коррупции включил в себя представителей законодательной, исполнительной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, региональных общественных палат, профсоюзов, иных общественных объединений. Оптимальность избрания данной формы координации объясняется также возможностью высшего должностного лица субъекта Российской Федерации оперативно и напрямую взаимодействовать с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с федеральными инспекторами.

Интересный опыт по формированию специализированных антикоррупционных органов сложился в Ульяновской области, где впервые в Российской Федерации была создана Палата справедливости, постоянно действующий государственный орган Ульяновской области (ч. 1 ст. 1 Закона Ульяновской области от 06.10.2011 № 164-ЗО «О Палате справедливости»), включивший в свой состав Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области. Согласно постановлению Правительства Ульяновской области от 22 июля 2008 г. № 14/329-П «Об утверждении областной целевой программы «Противодействие коррупции в Ульяновской области» на 2008 –2012 годы», Уполномоченный по противодействию коррупции является основным исполнителем Программы, в том числе рассматривает обращения граждан, проводит обучающие семинары, осуществляет производство антикоррупционной экспертизы, антикоррупционного мониторинга. Так, Уполномоченным по противодействию коррупции в Ульяновской области и его аппаратом разработана, апробирована и с 2010 года реализуется система мониторинга эффективности реализации исполнительными органами государственной власти Ульяновской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области требований антикоррупционного законодательства. Данная система предусматривает

детальный анализ достигнутых результатов по ряду показателей: проведение антикоррупционной экспертизы, работа комиссий по урегулированию конфликтов интересов, общественных советов по профилактике коррупции с последующей комплексной оценкой достигнутых результатов.

Возложение координационной функции на специальные совещательные органы позволит минимизировать возможности коррупционных проявлений в самих исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Например, согласно постановлению Правительства Ставропольского края от 21 апреля 2010 г. № 121-п «О краевой целевой программе «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010 - 2014 годы» государственным заказчиком – координатором Программы выступает Правительство Ставропольского края, которое в том числе осуществляет контроль за целевым и эффективным использованием финансовых средств, выделяемых на реализацию Программы. Схожие ситуации наблюдаются в Ростовской области, Архангельской области, Курганской области. Отметим также, что в соответствии с постановлением Правительства Курганской области от 13 декабря 2011 г. № 590 «О целевой Программе Курганской области «Противодействие коррупции в Курганской области в 2012 – 2015 годах», Правительство области выполняет функции не только заказчика, разработчика и координатора Программы, но и ее непосредственного исполнителя. Подобное распределение функций само по себе может обладать определенным коррупционным потенциалом.

Равным образом разработку программы не следует возлагать на один орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Например, в Ставропольском крае таким органом является Министерство экономического развития Ставропольского края, в Республике Марий Эл – Администрация Президента Республики, в Челябинской области – Управление государственной службы Правительства области, в Краснодарском крае –

департамент по взаимодействию с правоохранительными органами администрации Краснодарского края. Положительный опыт в этом плане демонстрируют Псковская, Магаданская области, Республика Адыгея, заложившие в основу механизмов разработки, реализации и контроля программ комплексный, межведомственный подход, предполагающий совместную разработку и координацию выполнения программ различными органами государственной власти названных субъектов Российской Федерации.

Положительным моментом формирования специализированного органа в субъектах Российской Федерации является наличие у него собственной сферы ведения и полномочий, позволяющих полнее концентрироваться на обеспечении выполнения задач по противодействию коррупции.

В пользу формирования специального координирующего органа говорит также и то, что существующее во многих субъектах Российской Федерации «распыление» функций по борьбе с коррупцией между различными, уже функционирующими органами исполнительной власти, приводит к ситуации, когда становится невозможным установить, какой орган и в каком объеме должен нести ответственность за невыполнение программных мероприятий. Кроме того, затрудняется и сама возможность отслеживания их выполнения.

Исследования, проведенные сотрудниками Института в регионах, показывают многочисленность моделей специальных антикоррупционных органов. Между тем их функционирование не лишено ряда недостатков: невозможность принятия решений императивного характера, отсутствие урегулированного механизма взаимодействия с региональными контрольно-финансовыми органами, а также правоохранительными органами; неизбежная подконтрольность (подотчетность) другим органам государственной власти субъекта Российской Федерации, непродуманность организационной структуры, отсутствие квалифицированных кадров,

недостаточная открытость для сотрудничества с институтами гражданского общества.

Что касается комиссий по проведению административной реформы в субъектах Российской Федерации, то частичное возложение на них координационных функций оправдано и подлежит положительной оценке, однако с учетом того, что деятельность таких комиссий с 2011 года сворачивается в связи с выполнением ими своих основных задач, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах». Так, например, постановлением Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 30 декабря 2009 г. № 209 «Об утверждении программы «Мероприятия по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» на 2010 - 2012 годы» предусмотрено, что контрольно-координационная деятельность Комиссии по проведению административной реформы в автономном округе ограничивается концом 2012 года. В то же время деятельность соответствующей Комиссии Тюменской области никакими сроками не ограничена, кроме того, согласно региональной антикоррупционной программе координационные полномочия Комиссии в области профилактики коррупционных правонарушений реализуются в объеме 25% (26 из 102) запланированных мероприятий.

Исследование показало, что сформировалось несколько организационно-правовых моделей проведения антикоррупционной политики на уровне субъектов Федерации и осуществления координации деятельности по борьбе с коррупцией. Наиболее эффективной координация является в том случае, когда ее осуществление возложено на орган, в наименьшей степени подчиненный какой-либо ветви власти (так называемая зона, свободная от коррупции). В этой связи наиболее успешный опыт координации сложился именно в тех субъектах Федерации, где ее осуществление возложено на специализированные органы, создаваемые, как

правило, при главе субъекта Федерации и не задействованные в выполнении иных функций, кроме противодействия коррупции (Астраханская область, Ульяновская область, Республика Татарстан).

4. Проблемы соотношения региональных и муниципальных программ противодействия коррупции

Направления, формы, методы, способы борьбы с коррупцией на муниципальном уровне в основном те же, что и на уровне региональных органов исполнительной власти: обеспечение нормативного правового регулирования противодействия коррупции, в том числе создание административных регламентов; контроль за соблюдением служащими порядка прохождения службы, включая соблюдение ограничений и запретов, предусмотренных законодательством; разрешение конфликта интересов, организация приема сообщений граждан о коррупционных нарушениях, антикоррупционной экспертизы правовых актов; мониторинг коррупционных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики; стимулирование антикоррупционной активности общественности, институтов гражданского общества и др.

Это приводит к совпадениям в определении конкретных мероприятий региональных и муниципальных планов и программ противодействия коррупции. Антикоррупционные программы многих субъектов Российской Федерации содержат рекомендации органам местного самоуправления о том, как они должны осуществлять меры по противодействию коррупции. Главный смысл стратегии противодействия коррупции – объединить усилия всех субъектов антикоррупционной борьбы. В этом заключается основное содержание координации деятельности государственных и муниципальных органов, которое отчетливо проявляется в соотношении региональных и муниципальных программ противодействия коррупции.

Правовые формы такого соотношения разные. В большинстве случаев региональные программы рассматривают органы местного самоуправления

как соисполнителей своих документов. В постановлениях руководителей субъектов Федерации, утверждающих программы, обычно содержатся обращения к администрациям органов местного самоуправления, муниципальных районов и городских округов с просьбой разработать и утвердить «аналогичные» муниципальные программы. Иногда региональные программы противодействия коррупции таких обращений не содержат, однако они включают органы местного самоуправления в число соисполнителей программ или рекомендуют органам местного самоуправления соответствующего уровня принять участие в реализации программы и включают в перечень мероприятий разработку и утверждение муниципальных программ при условии участия органов местного самоуправления в ее реализации.

Следует отметить, что в федеральных законодательных актах нет прямых указаний на то, что региональные органы государственной власти должны воздействовать на антикоррупционные усилия муниципалитетов, но косвенным образом такое влияние предполагается. Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» полномочным представителям Президента Российской Федерации во всех федеральных округах поручено проанализировать принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации меры по противодействию коррупции в органах местного самоуправления, уделяя особое внимание мерам по устранению условий, способствующих совершенствованию коррупционных правонарушений, с которыми граждане встречаются наиболее часто (бытовая коррупция).

Такая постановка вопроса поясняет, почему региональные власти рассматривают свои программы противодействия коррупции в качестве содержательной основы для муниципальных антикоррупционных программ

и планов и расценивают эти программы и планы в качестве продолжения антикоррупционных документов, принятых на уровне субъектов Федерации. В некоторых региональных программах (например, в Ростовской области) в перечне мероприятий прямо называются те, которые должны быть отражены в муниципальных программах. В других (в частности, в Тюменской области) наряду с акциями областного уровня указываются и муниципальные мероприятия. Хотя такой подход приводит подчас к прямому дублированию в муниципальных программах текста региональных документов, он обеспечивает полноту антикоррупционных действий муниципалитетов, гарантирует отсутствие пробелов в местных программах.

Однако эффект достигается тогда, когда сами региональные программы достаточно полны и не упускают из виду важные направления борьбы с коррупцией, предусмотренные федеральными законодательными актами. Как уже отмечалось, региональные программы, о которых идет речь, далеко не равномерны по своему наполнению и нередко существенно различаются по объему и содержанию. Все это сказывается на содержании муниципальных программ, ограничивая, в ряде случаев, рамки антикоррупционной работы муниципалитетов.

Предварительный анализ программ приводит к выводу о необходимости тщательного мониторинга этих программ, обобщения опыта их разработки и утверждения с целью создания оптимальных по содержанию антикоррупционных программ субъектов Российской Федерации.

Соотношение региональных и муниципальных антикоррупционных программ, конечно, не сводится к тому, что документы субъектов Российской Федерации влияют на определение границ антикоррупционной деятельности органов местного самоуправления. В конце концов, муниципалитеты, будучи самостоятельными в рамках своей компетенции, могут опираться в определении направлений своей деятельности непосредственно на федеральные законодательные акты. Но для них крайне важна методическая, организационная и информационная поддержка со

стороны региональных инстанций в противодействии коррупции. Она необходима, если учитывать не всегда достаточную подготовку кадров исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, особенно на поселенческом уровне.

Анализируя региональные антикоррупционные программы и практику их реализации, можно заметить, что в разных субъектах Российской Федерации методическая помощь органам местного самоуправления оказывается в различном объеме. При этом надо учитывать, что в программах противодействия коррупции может и не быть указания на методическое содействие муниципалитетам, а фактически органы исполнительной власти субъектов Федерации немало для этого делают. Однако закрепление в программных документах конкретных мер оказания помощи органам местного самоуправления предпочтительнее, поскольку делает эту помощь открытой и позволяет лучше контролировать ее осуществление.

Конкретностью и действенностью мер методической, правовой, организационной и информационной помощи муниципалитетам характеризуется программа борьбы с коррупцией Тюменской области. В ней предусмотрены подготовка регулярных обзоров федеральных и региональных нормативных правовых актов для органов местного самоуправления, направленных на противодействие коррупции, с рекомендациями о принятии необходимых муниципальных правовых решений; проведение разъясняющих семинаров с муниципальными служащими, на которых обсуждаются практика антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов правовых актов органов местного самоуправления; разработка модельных муниципальных правовых актов, направленных на противодействие коррупции, включая разработку типовых административных регламентов предоставления муниципальных услуг. Программа предусматривает проведение общественной экспертизы этих документов, меры, связанные с доведением их до органов местного

самоуправления, разъяснение смысла и особенностей каждого из них, мониторинг принятия муниципалитетами своих административных регламентов на основе типовых.

Не менее насыщен мерами методической помощи органам местного самоуправления и план противодействия коррупции Республики Саха (Якутия). В дополнение к общему плану и во исполнение решения Президиума совета по противодействию коррупции при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе, в Республике принят развернутый «План реализации мер по противодействию коррупции в органах местного самоуправления Республики Саха (Якутия)». В этих документах, также как и в программе Тюменской области, предусматривается разработка методических рекомендаций для органов местного самоуправления «по принятию муниципальных правовых актов в сфере противодействия коррупции». Выполняя планы, органы исполнительной власти Республики подготовили проекты модельных муниципальных правовых актов о перечне должностей муниципальной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками; об организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления; о создании или изменении состава комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. Эти документы создавались на основе мониторинга муниципальной практики и изучения поступающей в региональные органы исполнительной власти информации от местных властей. В результате удалось исправить ошибочные подходы муниципалитетов к решению ряда вопросов организации борьбы с коррупцией.

Например, многие муниципалитеты не разрабатывали никаких перечней должностей муниципальной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками, полагая, что все должности муниципальной

службы связаны с этими рисками. В модельных актах, подготовленных в Республике Саха (Якутия) указано, что к этим должностям относятся первые заместители, заместители главы местной администрации, работники финансового управления, отдела имущественных и земельных отношений.

Ряд муниципалитетов при создании комиссий по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов не включали в состав комиссий представителей общественности, ссылаясь на то, что согласно Указу Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» в работе комиссий должны участвовать представители научных организаций, которые отсутствуют на территории муниципальных образований. В модельных актах о порядке создания указанной комиссии в ее состав рекомендовано включать представителей образовательных учреждений, профсоюзных организаций, учреждений культуры.

Следует положительно оценивать наличие в региональных программах и планах противодействия коррупции методической, правовой, организационной и информационной поддержки антикоррупционной деятельности органов местного самоуправления и, наоборот, отсутствие или ограничение в этих программах и планах мер методического содействия муниципалитетам (пример – программа Республики Алтай) необходимо расценивать как факт недостаточной проработанности документа.

В то же время нельзя согласиться с излишней «опекой» органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, когда методическая помощь подменяется администрированием. К сожалению, таких фактов немало. Во многих региональных программах и планах противодействия коррупции содержатся прямые директивные указания органам местного самоуправления,

нарушающие их конституционную самостоятельность (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Ставропольский край).

Тот же документ Республики Саха (Якутия), о котором шла речь выше, буквально насыщен такими директивами. Органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов предписывается возложить на комиссии по противодействию коррупции или комиссии по контролю за исполнением планов противодействия коррупции функции по рассмотрению обращений граждан с целью выявления схем бытовой коррупции; привлекать эти комиссии к контролю за деятельностью наиболее подверженных коррупции организаций и учреждений; включать в трудовые договоры (контракты), заключаемые с муниципальными служащими, положения об ответственности за нарушения кодексов этики и служебного поведения; ежеквартально представлять в соответствующие службы администрации Президента и Правительства Республики отчеты о работе комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Такие указания противоречат принципиальным основам взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, превращая муниципалитеты в подчиненные структуры органов государственной власти. В связи с этим логичен вывод: одним из результатов мониторинга региональных программ и планов противодействия коррупции, о целесообразности которого шла речь выше, должны быть также рекомендации о соблюдении органами государственной власти субъектов Российской Федерации статьи 12 Конституции Российской Федерации при оказании им методической помощи.

Соотношение региональных и муниципальных программ и планов противодействия коррупции характерно, кроме всего прочего, созданием совместных государственно-муниципальных институтов, способствующих сокращению коррупционных проявлений, в том числе в сфере бытовой коррупции. Здесь выделяется формирование многофункциональных центров

предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Они, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», могут быть государственными или муниципальными учреждениями, созданными субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями. Как показывает практика, во многих случаях они являются муниципальными бюджетными учреждениями, но участие в их формировании всегда принимает соответствующий субъект Российской Федерации. Поэтому создание МФЦ предусматривается в подавляющем большинстве случаев как муниципальными, так и региональными программами противодействия коррупции. МФЦ позволяют минимизировать непосредственное общение государственных и муниципальных чиновников с получателями услуг, устранять в связи с этим возможность коррупционных действий. Эта цель успешнее достигается в тех случаях, когда услуги оказываются в электронной форме.

Конструктивные параметры МФЦ, которые определяются в указанном постановлении Правительства Российской Федерации, предполагают существенные затраты на их создание. Поэтому успех формирования МФЦ напрямую зависит от финансовых выплат как муниципальных, так и региональных органов власти. Более того, практика показывает, что позитивные результаты достигаются только тогда, когда существенную долю финансовых забот берет на себя субъект Российской Федерации. Характерно в этом отношении сравнение Липецкой области и Ставропольского края. Органы государственной власти Ставропольского края стремятся переложить финансовые затраты на органы местного самоуправления. В то же время органы исполнительной власти Липецкой области для создания структур, которые предоставляют услуги, входящие в компетенцию не только муниципальных, но и региональных органов власти, выделяют немалые

средства. Поэтому сейчас в области МФЦ созданы практически в каждом муниципальной районе и городском округе.

Эти факты позволяют сделать вывод: если в борьбе с коррупцией речь идет о формировании и организации деятельности структур, решающих как государственные, так и муниципальные задачи, активно участвовать в этом деле должны и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и органы местного самоуправления. Создание таких структур требует затрат, и затраты эти должны распределяться между обоими уровнями власти соответственно их возможностям.

Анализ региональных и муниципальных программ противодействия коррупции и практики их применения обнаруживает еще одну организационно-правовую проблему: недостаточную урегулированность роли органов местного самоуправления различных уровней.

Федеральным антикоррупционным законодательством органы местного самоуправления не различаются по их типам. Понятие этих органов используется в общем смысле. В региональных программах речь идет либо об органах местного самоуправления в целом, либо упоминаются органы муниципальных районов и городских округов, об органах сельских и городских поселений умалчивается. Это приводит к противоречивой и не во всем оправданной практике. В некоторых регионах на поселенческие органы возлагается значительный по отношению к их кадровым и материально-финансовым ресурсам объем работы по антикоррупционному направлению и они стараются делать все, что в их силах, для реализации требований, содержащихся в федеральных и региональных законодательных актах, в региональных программах противодействия коррупции.

Разумеется, в их силах осуществление далеко не всех мер противодействия коррупции, обозначенных в законодательстве и программах. В малых поселениях составляются планы противодействия коррупции, в которых не предусматривается подготовка и принятие административных регламентов, создание комиссий по соблюдению

требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, формирование отдельных организационных структур по профилактике коррупции. Например, в ряде сельских поселений Новгородского муниципального района Новгородской области, Усманского муниципального района Липецкой области, Алданского муниципального района Республики Саха (Якутия).

В крупных поселениях планы противодействия коррупции шире по содержанию. В них предусмотрены и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, и организация проверки достоверности и полноты сведений о доходах и имуществе муниципальных служащих, и организация комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, и анализ практики заключения муниципальных контрактов на поставку товаров и выполнение работ для муниципальных нужд, и создание официальных сайтов муниципальных образований в сети Интернет и т.д. (во многих поселениях Калининградской, Московской, Ростовской областей).

Вместе с тем, поскольку действие законодательных актов формально распространяется на все муниципальные образования, это дает основание прокурорам обращаться к органам местного самоуправления малых поселений с требованиями выполнения закона, например, по созданию комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих (Усманский муниципальный район Липецкой области). Однако выполнить эти требования в ряде случаев бывает практически невозможно из-за малочисленности муниципальных служащих в муниципальном образовании.

В небольших поселениях, главным образом сельских, местная администрация состоит в лучшем случае из 3 - 4 человек. Если создавать комиссию в том составе, который предусмотрен в Указе Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г., в нее должны входить минимум 5 - 6 человек. Следовательно, в малых поселениях все муниципальные

служащие обязаны будут стать членами комиссии, и она станет заниматься служебным поведением своих членов. Чтобы выйти из этой ситуации органам местного самоуправления малых поселений целесообразно, как это делается в муниципальных образованиях некоторых регионов, заключать соглашения с администрацией муниципальных районов и делегировать им соответствующие полномочия. Кроме этого, органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений целесообразно передавать и осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных актов, контроль за соблюдением муниципальными служащими требований к служебному поведению и ряд других.

Рекомендации о такого рода решениях, которые могут приниматься соответственно на уровне поселений и муниципальных районов, должны разрабатываться на региональном уровне. Тем более что п. «г» ст. 7 Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 480, региональным органам государственной власти предоставлено право конкретизировать антикоррупционные положения федерального законодательства, в том числе те, которые определяют параметры субъектов и объектов национальной политики противодействия коррупции. К тому же следует учитывать, что в некоторых вопросах сами федеральные правовые акты, учитывая специфику поселенческих муниципалитетов, рекомендуют подключать к их антикоррупционной деятельности органы местного самоуправления муниципальных районов. Например, заботясь о доступности информации о деятельности органов местного самоуправления поселений, Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предусматривает, что информация о деятельности поселенческих органов может размещаться на официальном сайте соответствующего муниципального района, если поселенческие органы сами не имеют возможности размещать сведения о своей работе в сети Интернет.

Если в региональных программах противодействия коррупции умалчивается роль поселенческих органов или они безоговорочно включаются в число «органов местного самоуправления», это выводит на первый план в определении возможностей поселений районные инстанции, которые нередко рекомендуют поселениям, входящим в состав районов, принимать планы противодействия коррупции «аналогичные тем, которые действуют на районном уровне». Такие указания приводят к возникновению отношений руководства и подчинения, противоречащих конституционной сути межмуниципальных равноправных отношений. Это, как показывает практика, чревато формальным подходом поселенческих органов к антикоррупционной деятельности. Они просто переписывают районные документы, не задумываясь о своих действительных возможностях в важном деле. Так, произошло, например, с планом противодействия коррупции сельского поселения Ижма Ижемского района Республики Коми. Данный план дословно, за исключением некоторых пунктов, воспроизводит районный план противодействия коррупции. И это сделано это в соответствии с рекомендацией районной администрации сельским поселениям принять планы противодействия коррупции, «содержание которых должно соответствовать мероприятиям районной программы».

Такие планы фактически исключают поселенческие муниципалитеты из реальной борьбы с коррупцией. А это неправильно. Поселения, малые или большие, нельзя выводить из числа субъектов и объектов национальной антикоррупционной политики.

Во-первых, они оказывают немалый объем муниципальных услуг. Достаточно напомнить, что поселенческие органы выдают разрешение на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию, осуществляют контроль за использованием земель поселения, организуют в границах поселения водоснабжение, а также снабжение населения топливом, организуют ритуальные услуги и т.д. Они распоряжаются муниципальным имуществом, бюджетными средствами, формируют и размещают муниципальный заказ.

При реализации этих функций возможны коррупционные проявления, и борьба с ними составляет немалую задачу как самих поселенческих органов, так и «внешних сил».

Во-вторых, органы местного самоуправления поселений отнюдь не бессильны в антикоррупционной борьбе. Практика показывает, что даже в малых поселениях при разумной организации дела можно создать достаточно действенный механизм реализации антикоррупционных мер. При малочисленных кадрах и при отсутствии бюджетных средств на создание особого структурного подразделения по профилактике коррупции, антикоррупционные меры выполняются непосредственно администрацией, которая при необходимости дополнительных усилий может создавать рабочие группы. Кроме того, отдельные мероприятия могут по согласованию осуществляться совместно с правоохранительными и иными территориальными органами федеральных органов государственной власти. К тому же во всех антикоррупционных начинаниях могут помочь общественные организации.

В-третьих, поселенческие органы местного самоуправления нельзя «сбрасывать со счетов» по правовым основаниям. В соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции", которым внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на органы местного самоуправления поселений возложено осуществление мер по противодействию коррупции.

В заключение, можно сделать следующий вывод: органы местного самоуправления сельских и городских поселений должны сыграть свою роль в противодействии коррупции. Для этого необходимо обеспечить

дифференцированный подход к их организационным, кадровым и финансовым возможностям.

5. Реализация мероприятий программ противодействия коррупции субъектов Российской Федерации в наиболее коррупциогенных сферах государственного и муниципального управления

5.1. Природоресурсная и природоохранная сферы государственного управления

Спектр полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в природоресурсной и природоохранной сферах широк. Он включает в себя полномочия по управлению и распоряжению земельными и лесными участками, а также водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, осуществлению регионального государственного экологического надзора; ведению учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду, подлежащих региональному государственному экологическому надзору; контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности, подлежащим региональному государственному экологическому контролю и др.

Реализация многих из выше перечисленных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации сопряжена с выдачей субъектам хозяйственной и иной деятельности (природопользователям) соответствующей разрешительной документации, что создает условия для возникновения коррупционных проявлений в рассматриваемых сферах государственного управления в субъектах Российской Федерации. В сфере природопользования осуществляются предоставление земельных участков в собственность и аренду, регулирование охоты и ведения охотничьего хозяйства, предоставление в пользование участков недр местного значения, заключение договоров

водопользования и лесопользования, проведение аукционов на предоставление в пользование природных ресурсов.

Наиболее высоки коррупционные риски в сфере оказания органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в экологической сфере³¹ следующих государственных услуг: выдача разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; выдача разрешения на сбросы вредных (загрязняющих) веществ в водные объекты; согласование планов мероприятий по снижению выбросов, сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду для достижения нормативов предельно допустимых выбросов и нормативов допустимых сбросов; рассмотрение и согласование планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов; согласование планов мероприятий по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу в периоды неблагоприятных метеорологических условий.

Высокий коррупциогенный потенциал природоресурсной и природоохранной сфер государственного управления в субъектах Российской Федерации актуализирует необходимость совершенствования правовых и организационных средств противодействия коррупции в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере экологии.

Следует отметить, что во многих субъектах Российской Федерации проводятся общие мероприятия по снижению уровня коррупции во всех сферах деятельности органов государственной власти субъектов, включая экологическую сферу. Однако в принятых в соответствии с федеральным и региональным законодательством о противодействии коррупции антикоррупционных программах субъектов Российской Федерации почти не учитывается специфика природоохранной и природоресурсной сфер

³¹ Объективно необходимая деятельность, направленная на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

государственного управления и не содержатся меры антикоррупционной политики, учитывающие особенности возникновения коррупционных проявлений в сфере деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере экологии³².

В программах противодействия коррупции на региональном и муниципальном уровне отсутствуют разделы, посвященные противодействию коррупции в сфере природопользования и охраны окружающей среды, не формулируются перечни конкретных антикоррупционных мероприятий. Такое отношение к проблематике охраны окружающей среды и природопользования свидетельствует о том, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования недооценивают опасность или осознанно занижают уровень коррупционных проявлений в указанной сфере, особенно в вопросе предоставления прав на природные ресурсы, например на земельные участки. В свою очередь в весьма подробной Комплексной республиканской антикоррупционной программе на 2012 – 2014 годы, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 августа 2011 г. № 687, мероприятие по проверке исполнения земельного законодательства при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, по совершенствованию нормативных правовых актов,

³² Например, в Программу противодействия коррупции в Магаданской области на 2010-2011 годы, утвержденную постановлением Администрации Магаданской области от 4 марта 2010 г., включен раздел «Противодействие коррупции в основных коррупционно опасных сферах регулирования». Однако в данном разделе вообще не отражены аспекты предупреждения коррупции в сфере природопользования и охраны окружающей среды, из чего можно сделать вывод, что эта сфера не рассматривается в данном субъекте Федерации как коррупционнoемкая. Только в отдельных программах субъектов Федерации содержится указание на данные сферы государственного регулирования как на коррупционнoемкие. Так, в антикоррупционной программе «План противодействия коррупции в Тамбовской области на 2008 - 2012 годы», утвержденной постановлением Администрации Тамбовской области от 20 июня 2008 г. № 753, в разделе «Проведение анализа и мониторинга коррупции в области» предусматривается ежегодное проведение анализа результатов выделения земельных участков, находящихся в собственности области, под строительство жилья. В программе противодействия коррупции в Волгоградской области на 2010- 2012 годы, утвержденной постановлением Главы администрации Волгоградской области от 27 мая 2010 г. № 798, в числе мероприятий противодействия коррупции в основных коррупционно опасных сферах указана организация контроля за использованием государственного и муниципального имущества, в том числе земельных участков, и за порядком передачи прав на использование данного имущества и его отчуждения. Однако данные программы ограничиваются лишь общими указаниями и не предусматривают конкретных мероприятий, направленных на противодействие коррупции в указанных сферах.

регулирующих отношения в данной сфере, содержится в разделе «Деятельность правоохранительных органов по противодействию коррупции».

Для включения в региональные программы противодействия коррупции вопросов природопользования и охраны окружающей среды необходимо первоначально определить наиболее актуальные направления в аспекте противодействия коррупции. Данные сферы должны находиться в компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, поскольку очень многие полномочия, при реализации которых возникают коррупциогенные факторы, находятся в компетенции федеральных органов исполнительной власти (в основном недропользование, добыча водных биологических ресурсов, экологическое нормирование и разрешительная деятельность).

В региональных программах отсутствуют также и индикаторы выполнения программ применительно к сфере природопользования и охраны окружающей среды. Между тем без наличия индикаторов и ожидаемых результатов невозможно сделать вывод об эффективности той или иной региональной программы противодействия коррупции. С учетом высокой коррупциогенности сферы природопользования представляется целесообразным включать в региональные программы и планы противодействия коррупции вопросы противодействия коррупции в сфере охраны окружающей среды и природопользования: в части проведения мероприятий в коррупционно опасных сферах; в части определения индикаторов эффективности таких программ; в части мониторинга их выполнения.

В отдельных региональных программах противодействия коррупции предусматривается разработка ведомственных планов мероприятий по противодействию коррупции. Так, в Программе противодействия коррупции в Приморском крае на 2012 – 2015 годы, утвержденной постановлением Администрации Приморского края от 26 октября 2011 г. № 266-па,

предусмотрена разработка органами исполнительной власти Приморского края ведомственных планов мероприятий по противодействию коррупции в основных коррупционно опасных сферах регулирования. К указанным сферам в Программе отнесены в том числе сельское хозяйство, рыбное хозяйство, земельные ресурсы и землеустройство. Кроме того, на региональном уровне задача противодействия коррупции в сфере природопользования актуальна также для области лесопользования, водопользования, использования и охраны объектов животного мира, в том числе охоты. В указанных областях субъекты Российской Федерации обладают собственной компетенцией, а также большим объемом делегированных полномочий.

Необходимо учитывать, что субъекты Российской Федерации обладают различными природно-географическими условиями, обуславливающими достаточность или недостаточность тех или иных природных ресурсов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, значение природного ресурса в экономике региона. Так, в Приморском крае актуальна защита водных биологических ресурсов, в Вологодской области и Республике Коми – лесных ресурсов, Ульяновской области, Саратовской области, Самарской области – водных и водных биологических ресурсов, в Краснодарском крае – земель сельскохозяйственного назначения, в Тюменской области – недр. Данные факторы должны учитываться в региональных программах противодействия коррупции при отражении наиболее коррупционнoемких направлений в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Однако учет особенностей противодействия коррупции в указанных сферах государственного управления не осуществляется.

Перспективным направлением для противодействия коррупции является сфера землепользования. Формально сфера землепользования находится в основном в компетенции органов местного самоуправления, которые предоставляют земельные участки для строительства и иных целей,

однако субъекты Федерации могут в рамках региональных программ по противодействию коррупции «точечно» бороться с проявлениями коррупции на муниципальном уровне. Кроме того, в компетенции субъектов Российской Федерации находится оборот земель сельскохозяйственного назначения, который в ряде субъектов Российской Федерации имеет выраженный коррупционный характер.

Анализ ряда муниципальных правовых актов³³ в области противодействия коррупции свидетельствует о том, что на муниципальном уровне предупреждению коррупции в сфере землепользования также не уделяется достаточного внимания.

С учетом наличия значительного количества коррупциогенных факторов в сфере охраны окружающей среды и природопользования на муниципальном уровне (прежде всего в сфере землепользования) рекомендуется в муниципальные программы противодействия коррупции включать вопросы противодействия коррупции в указанных сферах.

Для выделения наиболее коррупциогенных сфер на региональном и муниципальном уровне необходимо шире проводить научные исследования, привлекать экспертов. Несмотря на выявленные недостатки в части отражения в региональных программах противодействия коррупции проблематики природопользования и охраны окружающей среды, проведенный анализ свидетельствует об определенной положительной динамике в отражении природоресурсной и природоохранной составляющей.

Это связано с тем, что конкретные антикоррупционные мероприятия органов исполнительной власти ряда субъектов Федерации, уполномоченных в области охраны окружающей среды и природопользования, стали

³³ Постановление администрации г. Курска от 23 апреля 2009 г. № 410 «О мерах по противодействию коррупции»; постановление Администрации г. Вологды от 11 августа 2010 г. № 4173 «Об утверждении долгосрочной целевой программы противодействия коррупции в муниципальном образовании «город Вологда» на 2010 - 2012 годы»; постановление администрации города Магнитогорска Челябинской области от 10 августа 2011 г. № 9113-П «Об утверждении Плана основных мероприятий противодействия коррупции в городе Магнитогорске на 2011 - 2013 годы»; постановление мэрии города Новосибирска от 28 мая 2010 г. № 148 «Об утверждении плана противодействия коррупции в органах местного самоуправления города Новосибирска на 2010 - 2011 годы».

предусматриваться в ведомственных программах противодействия коррупции.

С целью искоренения коррупции как системного явления в области государственного управления экологической сферой в субъектах Российской Федерации уполномоченными органами государственной власти регионов разрабатываются ведомственные антикоррупционные программы (планы). Полагаем, что именно этот инструмент должен сыграть ключевую роль в формировании ведомственного организационно-правового механизма противодействия коррупции в сфере государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды в субъектах Российской Федерации, поскольку, как уже было отмечено, специальных мер антикоррупционной политики, направленных на предупреждение коррупции в сфере деятельности органов государственного экологического управления субъектов Российской Федерации, антикоррупционные программы субъектов Российской Федерации практически не содержат.

Анализ антикоррупционной деятельности субъектов Федерации, однако, показывает, что не во всех органах государственной власти субъектов Федерации, осуществляющих экологическое управление, разработаны и утверждены ведомственные антикоррупционные программы (планы), направленные на снижение уровня коррупции в сфере деятельности органов государственного экологического управления субъектов Российской Федерации. Так, в Оренбургской области Министерством природных ресурсов, экологии и имущественных отношений не разработан программный документ, направленный на предупреждение коррупции в сфере его деятельности. Нет такого документа и у Министерства экологии и природных ресурсов Нижегородской области.

В то же время есть субъекты Российской Федерации, в которых реализуются разработанные соответствующими отраслевыми министерствами антикоррупционные программы (планы). Так, в Республике Татарстан Министерством экологии и природных ресурсов осуществляется

уже третья антикоррупционная программа, утвержденная приказом Министерства от 29 ноября 2011 г. № 491-п «Об утверждении Антикоррупционной программы Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан на 2012 – 2014 годы». Две предыдущие программы действовали в периоды с 2006 по 2008 и с 2009 по 2011 годы, и их выполнение позволило повысить информационную открытость деятельности Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, оперативность и эффективность нормативного правового обеспечения антикоррупционной деятельности, улучшить работу по анализу обращений граждан о фактах коррупции, сформировать практику проведения анализа исполнения антикоррупционных мероприятий³⁴.

Антикоррупционная программа Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан на 2012 - 2014 годы определяет в качестве основных следующие направления деятельности по противодействию коррупции в Министерстве: развитие системы нормативных правовых актов Министерства в сфере противодействия коррупции, быстрое и эффективное устранение пробелов в правовом регулировании; совершенствование системы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, в том числе независимой антикоррупционной экспертизы; ежегодное проведение проверок достоверности представленных сведений о доходах, об имуществе государственных служащих, их супругов и несовершеннолетних детей; активизацию деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов; ведение мониторинга информации о коррупционных проявлениях в деятельности должностных лиц; совершенствование организации деятельности по размещению государственных заказов.

³⁴ Отчет о состоянии коррупции и мерах по реализации антикоррупционной политики в Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан в 2011 году // <http://eco.tatarstan.ru/rus/info.php?id=399503>

Содержащиеся в анализируемой Программе антикоррупционные мероприятия являются типичными мероприятиями по противодействию коррупции, обычно реализуемыми органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации во всех сферах государственного управления в соответствии с федеральными и региональными антикоррупционными программными документами. Специфика организации работы по противодействию коррупции в природоохранной и природоресурсной сферах, предполагающая дифференциацию антикоррупционных мер по наиболее коррупцигенным направлениям деятельности Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан (в числе которых, например, выдача разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; согласование планов мероприятий по снижению выбросов, сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду; рассмотрение и согласование планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов³⁵), в программе практически не отражена.

Следует также отметить, что Антикоррупционная программа Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан не содержит необходимых для оценки результативности реализации Программы индикаторов (показателей) эффективности реализации предусмотренных Программой антикоррупционных мер. В Антикоррупционной программе Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан довольно абстрактно определены лишь ожидаемые конечные результаты реализации Программы – рост эффективности государственного управления в природоохранной сфере посредством установления приоритета закона как основного инструмента регулирования жизни в обществе и государстве, открытости и доступности для граждан и организаций деятельности Министерства, упрочнения связи с гражданским обществом, повышения

³⁵ Отчет о состоянии коррупции и мерах по реализации антикоррупционной политики в Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Татарстан в 2011 году // <http://eco.tatarstan.ru/rus/info.php?id=399503>

профессионального и культурного уровня должностных лиц Министерства, повышения эффективности борьбы с коррупционными правонарушениями.

Еще один пример. В Московской области приказом министра экологии и природопользования от 28 декабря 2011 г. № 75-ПМ утвержден План мероприятий Министерства экологии и природопользования Московской области по противодействию коррупции на 2012 год. В числе 23 предусмотренных этим планом антикоррупционных мероприятий определены: мониторинг внесения изменений в законодательство о противодействии коррупции; проведение первичной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых Министерством; проверка на предмет соответствия требованиям антикоррупционного законодательства административных регламентов по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг; противодействие коррупции при размещении государственных заказов; проведение заседаний Рабочей группы по противодействию коррупции в сфере природопользования и охраны окружающей среды; контроль за соблюдением ограничений, налагаемых на гражданина, замещавшего должность государственной гражданской службы в Министерстве, при заключении им трудового договора на новом месте работы; организация работы по обеспечению соблюдения сотрудниками Министерства общих принципов служебного поведения; формирование нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям; развитие правовой основы противодействия коррупции; мониторинг правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией; расширение системы правового просвещения населения.

Особый интерес в контексте проводимого исследования представляет ведомственная целевая программа «Противодействие коррупции в сфере деятельности Государственного комитета Кабардино-Балкарской Республики по лесному хозяйству» на 2011 - 2013 годы, утвержденная приказом Государственного комитета Кабардино-Балкарской Республики по лесному

хозяйству (далее – Госкомлеса Кабардино-Балкарской Республики) от 21 марта 2011 г. № 14. Данная программа является одним из позитивных примеров, показывающих, насколько грамотным может быть применение программно-целевого метода в создании ведомственной системы противодействия коррупции. Ведомственная целевая программа Госкомлеса Кабардино-Балкарской Республики не только закрепляет перечень антикоррупционных мероприятий, но и устанавливает конкретные целевые индикаторы эффективности их реализации, что позволяет обеспечить поэтапный контроль выполнения мероприятий этой Программы и оценку их результатов.

В перечень программных антикоррупционных мероприятий Госкомлеса Кабардино-Балкарской Республики вошли: организационные и правовые меры, направленные на реализацию Программы; антикоррупционный мониторинг и аудит, мониторинг коррупциогенных факторов и мер антикоррупционной политики; антикоррупционная экспертиза и анализ коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов; совершенствование деятельности по размещению государственного заказа; внедрение антикоррупционных механизмов в деятельность кадровых служб; антикоррупционная пропаганда и информационно-пропагандистское обеспечение Программы и др.

Помимо перечня программных антикоррупционных мероприятий, как уже было отмечено, в приложении к обозначенной ведомственной Программе определены конкретные целевые индикаторы (показатели) этой Программы³⁶. Для каждого целевого индикатора в ведомственной целевой

³⁶ В перечне целевых индикаторов указаны: доля государственных функций и государственных услуг, по которым утвержден административный регламент, в общем количестве осуществляемых функций (предоставляемых услуг); доля проведенных открытых аукционов, аукционов в электронной форме в общем объеме процедур проведения аукционов; доля нормативных правовых актов и их проектов, подготовленных Госкомлесом Кабардино-Балкарской Республики и прошедших антикоррупционную экспертизу; количество специалистов Госкомлеса Кабардино-Балкарской Республики, которые прошли обучение по вопросам противодействия коррупции; количество информационно-аналитических материалов антикоррупционной направленности, размещенных Госкомлесом Кабардино-Балкарской Республики в печатных средствах массовой информации; наличие раздела об антикоррупционной деятельности Госкомлеса Кабардино-Балкарской Республики в сети Интернет; количество размещенных в сети Интернет ежегодных отчетов о проводимой работе по предупреждению коррупционных правонарушений.

программе Госкомлеса Кабардино-Балкарской Республики установлено конкретное количественное значение, ориентируясь на которое по итогам отчетного периода реализации программных антикоррупционных мероприятий можно будет дать объективную оценку эффективности реализации этих мероприятий.

Помимо антикоррупционных программ (планов) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в экологической сфере, с целью правового обеспечения противодействия коррупции принимаются специальные нормативные правовые акты, необходимые для реализации антикоррупционных мер в этих органах власти³⁷. Цель принятия большей части таких нормативных правовых актов – регламентация процедурных вопросов, возникающих в процессе реализации антикоррупционных мер (правовое обеспечение функционирования комиссий по противодействию коррупции, закрепление порядка уведомления о фактах склонения государственного гражданского служащего к совершению коррупционных правонарушений, оптимизация процедуры и порядка ведения делопроизводства и др.).

Таким образом, проведенный в рамках настоящего исследования анализ деятельности органов государственной власти субъектов Федерации,

³⁷ Так, Министерством охраны природы Республики Саха (Якутия) наряду с приказом от 22 апреля 2009 г. № 01-05/1-105 «Об утверждении Плана Министерства охраны природы Республики Саха (Якутия) по противодействию коррупции» приняты приказы: от 24 марта 2009 г. № 01-05/1-48. «О мерах по повышению эффективности взаимодействия природоохранных органов, Якутской природоохранной прокуратуры по предупреждению и пресечению экологических правонарушений», от 19 мая 2009 г. № 01-05/1-130 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», от 1 июля 2009 г. № 01-05/1-168 «О назначении ответственных лиц за проведение антикоррупционной экспертизы», от 29 января 2010 г. № 01-05/1-23 «О работе Балансовой комиссии Министерства охраны природы Республики Саха (Якутия)», от 29 января 2010 г. № 01-05/1-68 «О повышении ответственности и улучшении уровня исполнительской деятельности по обращениям граждан, а также оптимизации процедуры и порядка ведения делопроизводства всеми подразделениями Министерства охраны природы Республики Саха (Якутия)», от 22 марта 2010 г. № 83-к «Об утверждении локальных актов по уведомлению государственными гражданскими служащими Министерства охраны природы Республики Саха (Якутия) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки этих сведений», от 31 декабря 2010 г. № 411-к «О создании ведомственной комиссии по противодействию коррупции», от 1 февраля 2011 г. № 73-к «О порядке передачи подарков, полученных лицами, замещающими государственные должности Республики Саха (Якутия) и должности государственной гражданской службы в Министерстве охраны природы Республики Саха (Якутия)».

осуществляющих экологическое управление по противодействию коррупции показал, что не во всех этих органах государственной власти внедрение мер противодействия коррупции осуществляется на комплексной организационно-правовой основе – ведомственные антикоррупционные программы (планы) разработаны и утверждены не в каждом органе государственной власти субъекта Федерации, осуществляющего государственное управление в экологической сфере. В этой связи с целью обеспечения совершенствования правовых и организационных инструментов противодействия коррупции на комплексной нормативной правовой основе в природоохранных и природоресурсных ведомствах субъектов Федерации уполномоченными органами государственной власти субъектов Федерации должна быть продолжена работа по принятию ведомственных антикоррупционных программ (планов). При этом вновь разрабатываемые ведомственные антикоррупционные программы (планы) обязательно должны содержать необходимые для оценки результативности реализации этих программ (планов) индикаторы (показатели) эффективности реализации ведомственных антикоррупционных мер.

Кроме того, правовой анализ ведомственных антикоррупционных программ (планов) позволяет сделать вывод о том, что реализуемые органами государственной власти субъектов Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере экологии, мероприятия по противодействию коррупции не в полной мере учитывают особенности коррупционных проявлений в сфере государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования. В связи с изложенным в рамках реализации основных направлений деятельности по противодействию коррупции органам государственной власти субъектов Федерации, осуществляющим экологическое управление, необходимо активизировать работу по выявлению коррупциогенных факторов и проблем реализации антикоррупционных мер. Результаты этой деятельности должны послужить

основой для дальнейшей модернизации механизмов и инструментов ведомственной антикоррупционной политики.

5.2. Размещение государственного и муниципального заказа

Сфера размещения государственного и муниципального заказа относится к числу наиболее коррупциогенных сфер. Учитывая, что вопросы размещения государственного и муниципального заказа относятся в том числе к компетенции субъектов Российской Федерации, это обуславливает необходимость включения в региональные программы противодействия коррупции мероприятий, направленных на снижение коррупционных рисков. Предусмотренные мероприятия, учитывая существующее разграничение полномочий в данной сфере (вопросы гражданского законодательства и установление ответственности за данные правонарушения отнесены к ведению Российской Федерации), ограничены рамками мониторинга и профилактики.

Большинство программ содержат в себе формальный подход к определению программных мероприятий по противодействию коррупции в сфере размещения государственных заказов. Так, например, в программах Вологодской области и Ставропольского края меры по противодействию коррупции сформулированы как «совершенствование контроля за выполнением контрактных обязательств и контроль за прозрачностью процедур закупок», а в Калининградской области мероприятия в плане противодействия коррупции сводятся «к проведению непрерывного мониторинга за выполнением контрактных обязательств».

Вместе с тем отдельные субъекты Российской Федерации предусматривают программные мероприятия в этой сфере более развернуто. Так, в Новосибирской области в Плане мероприятий по противодействию коррупции выделены в специальный раздел меры противодействия коррупции при размещении государственных заказов, где предусматривается несколько последовательных мероприятий, а именно:

- анализ практики, выявление недостатков и подготовка предложений по совершенствованию практики размещения государственных заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Новосибирской области в целях предотвращения коррупционных действий;

- разработка рекомендаций по проведению сопоставительного анализа закупочных и среднерыночных цен на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг;

- организация мониторинга отклонения закупочных цен по государственному заказу на поставки товаров и т.п.

В субъектах Федерации, как правило, контроль за размещением заказа осуществляется до заключения контракта. В то же время контроль за исполнением заказа нередко не осуществляется.

Анализ мониторинга правонарушений в сфере размещения государственного заказа показывает, что характер правонарушений в этой области имеет системный характер и во многом обусловлен несовершенством действующего федерального законодательства.

Объектом мониторинга были нарушения, выявленные в субъектах Российской Федерации по данным официального сайта www.zakupki.gov.ru. в 2011 году. В целях получения объективной картины исследовались жалобы, рассмотренные в административном порядке уполномоченным по осуществлению контроля органом, по которым были приняты решения о признании жалоб обоснованными полностью или в части.

Мониторинг нарушений, жалобы на которые были рассмотрены по существу и признаны обоснованными, позволяет сделать ряд общих выводов.

1. Большая часть нарушений фиксируется в процессе размещения федеральных и муниципальных заказов. В сравнении с общим числом нарушений жалобы на действия региональных государственных заказчиков составляют относительно небольшое число.

2. На первом месте по числу фиксируемых нарушений находятся запросы котировок, затем – жалобы на открытые аукционы в электронной форме, наименьшее количество жалоб касается открытых конкурсов.

Объяснение этому положению вещей видится не в том, что процедура запроса котировок несет в себе большую коррупционную составляющую, нежели аукцион или конкурс, а в том, что по статистике процедура запроса котировок используется чаще, как следствие фиксируется и большее количество нарушений.

Основная часть жалоб связана с необоснованным отклонением котировочных заявок, поданных в форме электронного документа. Позиция контролирующих органов по данной процедуре едина: заявки, поступившие в электронной форме, должны быть заказчиком приняты и рассмотрены, причем и в тех случаях, когда заказчик не имеет возможности удостовериться в сертификате ключа электронно-цифровой подписи участника размещения заказа.

По данным результатов рассмотрения жалоб на запросы котировок в 2011 г., во многих случаях податели жалоб справедливо ссылались на установление региональными заказчиками избыточных требований к поставляемым товарам. Такие действия приводят (или могут привести) к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, однако статья 17 Федерального закона «О защите конкуренции», запрещающая подобное поведение заказчиков, распространялась только на сферу торгов. Но поскольку запрос котировок формально разновидностью торгов не является, а представляет собой самостоятельный способ размещения заказа, у контролирующих органов не было возможности квалифицировать злоупотребления заказчиков в качестве нарушения указанной нормы антимонопольного законодательства.

Надо отметить, что с 1 января 2012 г. ситуация изменилась в лучшую сторону в связи с распространением запретов статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не только на торги, но

и на запросы котировок (это обусловлено принятием так называемого «третьего антимонопольного пакета» – Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 401-ФЗ). Тем самым появилась необходимая возможность противодействия коррупционным сговорам заказчиков с поставщиками, относительно предварительного согласования между ними требований котировочной документации под товар конкретного поставщика или производителя.

3. Ряд нарушений касается содержания аукционной документации, когда техническому заданию на поставку товара соответствует товар лишь одного производителя. Установление безальтернативных требований к товару ущемляет права и законные интересы других участников размещения заказа. Данные нарушения свидетельствуют о возможных коррупционных сговорах, и в равной степени могут быть обусловлены недобросовестным отношением заказчиков к подготовке аукционной документации, недостаточной предварительной проработкой рынка товаров, закупаемых на аукционах.

4. Большинство нарушений относится к аукционам на закупку медицинской техники, медицинского оборудования, запасных частей к ним, а также лекарственных препаратов. Преобладающий тип нарушений – неверное обоснование начальной (максимальной) цены контрактов. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» во многих нормах оперирует понятием «начальная (максимальная) цена контракта», это понятие является отправной точкой для реализации процедур размещения заказа (как торгов, так и запроса котировок). Однако в период с 01 января 2006 г. по 25 апреля 2011 г. законодательство не регламентировало, в каком порядке и исходя из каких критериев определяется начальная (максимальная) цена контракта в каждом конкретном случае размещения заказа. Равным образом Закон не возлагал на государственных заказчиков обязанность по проверке (мониторингу) цен или

подтверждению обоснованности расчета начальной (максимальной) цены контракта.

Соответствующая норма (ст. 19¹ Закона) вступила в силу с 25 апреля 2011 г., она содержит открытый перечень источников информации, на которые заказчик может ориентироваться при установлении начальной цены, и которые он обязан указать в конкурсной документации, документации об аукционе или в извещении о запросе котировок.

Очевидно, что нарушения, допускаемые заказчиками в части неверного обоснования начальной цены контрактов, обусловлены пока еще недостаточным сроком применения этой нормы. Кроме того, некоторые региональные заказчики вовремя не сориентировались в применении еще одной новеллы, появившейся в развитие ч.4 ст. 19¹ Закона.

Речь идет о Правилах формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды медицинского оборудования для целей их включения в документацию о торгах на поставку такого оборудования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 881. В связи с этим в самом конце 2011 г. были зафиксированы нарушения в закупках медицинского оборудования с обоснованием начальных цен в нарушение указанных правил.

Анализ мониторинга правонарушений в сфере размещения государственного и муниципального заказа выявил следующие проблемы:

- отсутствие единого организационно-методического обеспечения процедур размещения заказа;
- формализованный подход к государственным и муниципальным заказам, не учитывающий специфические свойства заключения контрактов на многие виды товаров, услуг и работ (например, медицинское оборудование и лекарственные препараты, инновационная деятельность, наукоемкая, высокотехнологичная продукция, долгосрочные стратегические проекты и др.);

– отсутствие взаимосвязи между планированием заказа и формированием бюджета (бюджет не является итогом плана закупок, а наоборот – объемы закупок фактически являются следствием доведенных показателей бюджетных ассигнований. Зачастую в начале календарного года учреждение рассчитывает на один объем ассигнований, проводит размещение заказа, а в итоге не может исполнить контракт в части оплаты товара (работы, услуги) поставщику).

Проведенное исследование позволило выявить следующие недостатки антикоррупционных программ:

– избирательность, исключение из сферы действия программ отдельных областей государственного управления, в которых отмечаются наиболее системные коррупционные риски;

– ограниченность в выборе антикоррупционных мер, что приводит к нарушению комплексного подхода в осуществлении антикоррупционной политики;

– несоразмерность программных мероприятий имеющимся у субъектов Российской Федерации полномочиям в указанных сферах;

отсутствие ведомственных программ по противодействию коррупции в указанных сферах.

Рекомендации по совершенствованию средств противодействия коррупции в органах государственной власти субъектов Российской Федерации:

– усиление влияния федерального уровня регулирования на формирование антикоррупционных мероприятий в указанных сферах;

– разработка и совершенствование ведомственных антикоррупционных программ и планов в части дифференциации антикоррупционных мер по каждой сфере государственного управления, потенциально содержащей коррупционные риски;

– разработка единого организационно-методического обеспечения процедур размещения заказа;

– формирование критериев эффективности реализации антикоррупционных мер в зависимости от сфер государственного управления;

– проведение отраслевых научных исследований коррупционных рисков и коррупциогенных факторов в отдельных сферах государственного управления.

5.3. Образование и здравоохранение

Образование и здравоохранение в Российской Федерации являются сферами деятельности, которые также подвержены коррупции.

За 2011 год больше всего нарушений коррупционного характера выявлено в здравоохранении и образовании: против работников здравоохранения и соцобеспечения было возбуждено 1990 уголовных дел, еще около 2000 дел возбудили в сфере образования и науки³⁸. По оценкам российских СМИ, в 2005-2011 годах размер среднероссийской взятки в России за поступление в престижную школу составлял около 20 тыс. рублей, а ежемесячные сборы 1-2 тыс. рублей; в элитную школу, соответственно, 150-200 тыс. рублей и 7-10 тыс. рублей³⁹.

Наибольшими коррупционными рисками в сфере образования характеризуются: поступление в образовательные организации (особенно специализированные общеобразовательные школы и дошкольные учреждения, государственные высшие учебные заведения), различные формы аттестации как обучающихся, так и педагогических кадров (покупка и продажа дипломов, завышение результатов аттестации и др.).

Коррупционные риски в здравоохранении имеют свою специфику и, как правило, связаны со следующими областями деятельности: дополнительное лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан;

³⁸ Ведомости 26.01.2012. http://www.vedomosti.ru/personal-finance/news/1485731/v_2011_g_chasche_vsego_na_korrupcionnyh_narusheniyah

³⁹ По данным российских СМИ, почти 50 % российских взяточников работают в школах. «ФедералПресс» (26 апреля 2011 года).

выдача медицинских заключений, справок; внеочередное оказание медицинской помощи; оказание медицинской помощи на уровне, соответствующем стандартам качества и интересам пациента.

Общими для социальной сферы (образование, здравоохранение и культура) областями коррупционных рисков являются проведение контрольно-надзорных и разрешительных процедур (государственная регистрация, аттестация и аккредитация, выдача разрешений, лицензирование), проведение государственных закупок.

Основной объем социальных услуг оказывается на муниципальном уровне, где лицом, оказывающим услугу (или выступающим от имени организации, обязанной ее оказывать), является не государственный служащий, а лицо, состоящее в трудовых отношениях с бюджетной организацией. Поэтому анализ в этой части программ противодействия коррупции, принятых на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, представляет значительный интерес.

Анализ антикоррупционных программ всех субъектов Российской Федерации⁴⁰ был проведен по трем основным направлениям: 1) оказание публичных услуг в сфере охраны здоровья граждан; 2) оказание публичных услуг в сфере образования; 3) оказание публичных услуг в сфере культуры. При этом объектами анализа выступали: 1) программы противодействия коррупции; 2) планы по реализации программ противодействия коррупции.

В результате анализа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и соответствующих муниципальных образований было выявлено, что в целом региональные программы противодействия коррупции имеют структуру, схожую с федеральными программами, но, как правило, более развернутую по содержанию.

Меры по противодействию коррупции при оказании публичных услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры имеются как в общих программах противодействия коррупции на уровне субъектов Российской

⁴⁰ Использованы материалы интернет-ресурсов и СПС «Консультант Плюс». Региональное законодательство.

Федерации, так и в специально разработанных ведомственных программах противодействия коррупции.

Имеющиеся в общих программах меры имеют, как правило, выборочный характер и не охватывают все сферы коррупционных рисков в деятельности органов и учреждений образования, здравоохранения, культуры.

Как правило, муниципальные программы либо не предусматривают мероприятий в социальной сфере, либо касаются тех же мероприятий, которые названы в антикоррупционной программе субъекта Федерации. Например, как и в постановлении Правительства Московской области от 10 июня 2008 г. № 440/20 «Противодействие коррупции в Московской области на 2009 - 2011 годы» в постановлении главы Серпуховского муниципального района Московской области от 01 декабря 2010 г. № 2026 «Противодействие коррупции в Серпуховском муниципальном районе на 2011 - 2013 годы» в целях формирования нетерпимого отношения к проявлениям коррупции с юношеского возраста предусмотрено проведение мероприятий (занятий, семинаров и т.п.) в образовательных учреждениях по отдельным планам.

Имеются муниципальные программы противодействия коррупции, которые отличаются большим перечнем мероприятий в социальной сфере, нежели программы регионального уровня. Так, например, в решении Совета городского округа г. Октябрьский Республики Башкортостан от 07 апреля 2011 г. № 392 «Об утверждении Программы противодействия коррупции в городском округе город Октябрьский Республики Башкортостан на 2011 - 2013 годы» предусмотрено осуществление проверок в общеобразовательных учреждениях района по привлечению внебюджетных средств и их целевому использованию.

Анализ перечня мероприятий ведомственных программ противодействия коррупции показывает наличие общих мер противодействия коррупции, которые приемлемы для оказания услуг не только в сфере образования, но и в иных сферах, где подобные услуги

оказываются (социальное обслуживание, здравоохранение, культура). К их числу отнесены⁴¹: проведение анализа результатов опроса населения о качестве предоставляемых бюджетных услуг в сфере образования, заявлений, обращений граждан о коррупции и внесение предложений руководству Министерства для принятия организационных мер, направленных на недопущение подобных фактов; проведение отчетных совещаний о ходе реализации антикоррупционной политики, информирование общественности через СМИ о проводимой работе и ее результатах; проведение мероприятий, посвященных Международному дню борьбы с коррупцией - 9 декабря: оформление стенда, обсуждение проблемы коррупции среди сотрудников в целях формирования нетерпимости к фактам коррупции.

Однако наибольшее число мероприятий имеет общий характер, вследствие чего они могут быть адресованы всем государственным органам и государственным, а также муниципальным служащим, например: создание «антикоррупционной линии» на сайте министерств; проведение в подведомственных учреждениях проверочных мероприятий в целях выявления и устранения причин, способствующих возникновению фактов коррупции; проведение анализа фактов привлечения к уголовной ответственности государственных служащих за совершение преступлений коррупционной направленности, проведение служебных проверок в целях выявления и устранения условий, способствовавших совершению преступлений; содействие общественным организациям в проведении акций, направленных на формирование негативного отношения к коррупционным проявлениям, и повышение правовой культуры; организация работы «телефона доверия» («горячей линии») для сообщений о фактах коррупции, информирование общественности о результатах его работы; проведение встреч, «круглых столов» с представителями общественности, предпринимателями с целью выработки наиболее эффективных мер противодействия коррупции; размещение в СМИ, на интернет-сайтах

⁴¹ См, например: приказ Министерства образования и науки Кабардино-Балкарской Республики от 22 марта 2011 г. № 171

программы противодействия коррупции, ежегодное информирование общественности о результатах проводимой работы; разработка и изготовление печатной продукции и наружной рекламы антикоррупционной направленности; оформление информационного стенда по вопросам борьбы с коррупцией; размещение на сайтах государственных органов и в печатных изданиях информации о результатах проведения конкурса государственных закупок; развитие исключаяющей коррупцию системы подбора и расстановки кадров, в том числе конкурсного замещения вакантных должностей, ротации кадров, процедур тестирования кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы; проведение анкетирования подведомственных организаций по вопросам антикоррупционной направленности.

Ведомственные программы и планы по противодействию коррупции в органах управления образованием, как правило, включают в себя три блока мероприятий: создание механизма антикоррупционной деятельности; совершенствование антикоррупционного просвещения и обучения, формирование негативного отношения к коррупции как социальному явлению; обеспечение прозрачности деятельности управления образования субъекта Федерации и подведомственных ему образовательных учреждений.

Таким образом, в числе основных мер профилактики коррупции в региональных и муниципальных программах противодействия коррупции рассматривается формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению посредством просветительской деятельности и использования различных агитационно-воспитательных мероприятий.

Наиболее масштабный охват коррупционных рисков в социальной сфере (и соответственно перечень мероприятий по борьбе с ними) достигается при наличии специальных ведомственных программ. Однако в некоторых субъектах Российской Федерации (например, Санкт-Петербург), специальные программы в образовании, здравоохранении и культуре не

предусмотрены, несмотря на то, что официальные данные свидетельствуют о массовых коррупционных проявлениях в указанных сферах.

В программах противодействия коррупции в качестве, ответственных лиц за реализацию тех или иных мероприятий, обозначены только органы исполнительной власти субъекта Федерации. Исключение составляет Программа противодействия коррупции в Республике Башкортостан на 2011 – 2013 годы, утвержденная Указом Президента Республики Башкортостан от 10 февраля 2011 г. № УП-46, в которой исполнителями программы, помимо органов исполнительной власти, названы образовательные и научные учреждения Республики. Такой подход представляется обоснованным, поскольку направлен на более широкий учет коррупционных рисков в субъекте Федерации.

Анализ имеющихся ведомственных программ субъектов Российской Федерации с точки зрения содержания и целей позволяет говорить о том, что сложились два подхода к ведомственным программам противодействия коррупции.

В первой группе субъектов Российской Федерации ведомственные программы в сфере образования в основном касаются деятельности соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и не ставят целью борьбу с коррупцией в сфере образования на территории субъекта Российской Федерации. Так, Программа «Противодействие коррупции в сфере образования и науки в Карачаево-Черкесской Республике на 2009 - 2011 годы», утвержденная постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 23 декабря 2009 г. № 495, также в основном касается пресечения коррупционных проявлений в деятельности государственных гражданских служащих органов управления образованием, состоит из нескольких блоков мероприятий, которые в целом повторяют ведомственные программы федерального уровня (организационно-правовые меры по формированию механизма противодействия коррупции; внедрение антикоррупционных механизмов в

рамках кадровой политики; контроль за предоставлением государственными гражданскими служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; противодействие коррупции при размещении государственных заказов; антикоррупционная экспертиза; взаимодействие с получателями государственных услуг).

Вторая группа субъектов Российской Федерации разрабатывает такие ведомственные программы, которые ставят целью осуществление как можно более широкого комплекса мероприятий по борьбе с коррупцией по предмету управления (образование, здравоохранение и т.п.). Так, в Самарской области региональная целевая программа «Противодействие коррупции в Самарской области на 2010 - 2012 года» предусматривает разработку и принятие образовательно-просветительских программ для учащихся по вопросам предупреждения коррупции, а также разработка программы курсов повышения квалификации и переподготовки работников образования по вопросам профилактики в образовательных учреждениях коррупционных правонарушений и преступлений.

Логическим продолжением программных мероприятий региональной программы являются мероприятия ведомственной целевой программы «Противодействие коррупции в сфере деятельности министерства образования и науки Самарской области» на 2010 - 2012 годы. Она состоит из трех крупных блоков мероприятий: 1) создание региональной системы противодействия коррупции в сфере деятельности Министерства образования и науки Самарской области; 2) совершенствование антикоррупционного просвещения и формирование в обществе негативного отношения к коррупции как явлению; 3) обеспечение прозрачности деятельности Министерства образования и науки Самарской области и подведомственной системы.

В первый блок включены в основном контрольные мероприятия за образовательными учреждениями по вопросам организации работы по предупреждению коррупционных правонарушений, за порядком

распределения и расходования денежных средств, полученных на реализацию мероприятий в рамках приоритетного национального проекта «Образование», а также проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и действующих документов Министерства образования и науки Самарской области.

Во второй блок включены мероприятия, в основном направленные на информирование граждан об их правах в сфере образования.

Мероприятия третьего блока имеют своей целью привлечение средств массовой информации и институтов гражданского общества для совместного контроля за исполнением мероприятий ведомственной программы.

В Курганской области также действует ведомственная целевая Программа Главного управления образования Курганской области «Противодействие коррупции в сфере деятельности Главного управления образования Курганской области на 2010 - 2012 годы»⁴². Основным объемом мероприятий касается деятельности государственных органов и государственных гражданских служащих. Следует отметить наличие отдельных мер, связанных с предотвращением коррупции в образовательной деятельности, в том числе: подготовка и распространение среди населения Курганской области информационных материалов об оказании образовательными учреждениями, подведомственными Главному управлению образования Курганской области, образовательных услуг населению; проведение руководителями образовательных учреждений, подведомственных Главному управлению образования Курганской области, в своих коллективах, а также перед населением выступлений об итогах проводимой работы по предупреждению коррупционных правонарушений; участие представителей общественных организаций в работе коллегии Главного управления образования Курганской области.

Специальные антикоррупционные меры в сфере здравоохранения содержат общие региональные программы противодействия коррупции 4

⁴² Утверждена распоряжением Правительства Курганской области от 13 декабря 2010 г. № 444-р.

субъектов Российской Федерации (Республика Калмыкия, Краснодарский край, Калужская область, Нижегородская область). В сфере здравоохранения ведомственные программы по противодействию коррупции приняты только в Самарской области⁴³ и Кабардино-Балкарской Республике⁴⁴. Эти две программы содержат тождественные антикоррупционные мероприятия и предусматривают в качестве специальных мер усиление контроля за порядком распределения и расходования денежных средств, получаемых на реализацию мероприятий в рамках национального проекта, а также контроль за целевым использованием поступающего оборудования.

Следует отметить, что в большинстве субъектов Российской Федерации борьба с коррупцией в здравоохранении осуществляется в рамках общих мер.

Анализ антикоррупционных программ субъектов Российской Федерации показал, что наименьшее внимание в программах противодействия коррупции, как на региональном, так и на муниципальном уровнях уделяется коррупционным рискам в сфере культуры. Сфера культуры в отдельное направление антикоррупционной деятельности не выделена, борьба с коррупцией в этой сфере осуществляется в рамках общих мер.

Ведомственная программа в сфере культуры принята только в Самарской области («Противодействие коррупции в сфере деятельности Министерства культуры Самарской области на 2010 - 2012 годы», утвержденная Приказом Министра культуры Самарской области от 28.09.2009 № 18). Основной целью ведомственной программы является создание условий для защиты законных прав и интересов граждан от угроз, связанных с коррупцией в сфере деятельности Министерства. Для достижения указанной цели приводится набор традиционных как для

⁴³ Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Самарской области от 09 апреля 2010 № 626 утверждена ведомственная целевая программа «Противодействие коррупции в сфере деятельности министерства здравоохранения и социального развития Самарской области на 2010 - 2012 годы».

⁴⁴ Ведомственная целевая программа «Противодействие коррупции в сфере деятельности Министерства здравоохранения Кабардино-Балкарской Республики на 2011 - 2013 годы» утверждена приказом Минздрава Кабардино-Балкарской Республики от 3 марта 2011 г. № 35-П.

регионального, так и федерального уровня задач. Анализ перечня мероприятий ведомственной целевой программы показал, что они являются общими и направлены в основном на предупреждение возможных коррупционных проявлений в работе гражданских служащих, должностных лиц Министерства культуры Самарской области и работников подведомственных учреждений.

В большинстве субъектов Российской Федерации в региональных программах противодействия коррупции мероприятия в сфере образования являются общими и касаются вопросов организации и проведения антикоррупционного обучения для различных возрастных категорий населения. Такие мероприятия содержатся в антикоррупционных программах Архангельской области, Республики Бурятия, Владимирской области, Волгоградской области, в Республике Марий Эл, Воронежской области, Еврейской автономной области, Республики Карелия, Кировской области, Краснодарского края, Магаданской области, Республики Мордовия, Нижегородской области, Новгородской области, Оренбургской области, Орловской области, Приморского края, Псковской области, Ростовской области, Саратовской области, Тамбовской области, Республики Татарстан, Тверской области, Республики Тыва, Ульяновской области.

Но в то же время некоторые субъекты Федерации в своих антикоррупционных программах при организации программных мероприятий отдельно сферу образования не выделяют и предусматривают только общие антикоррупционные мероприятия. Такая ситуация наблюдается в Республике Алтай, Амурской области, Астраханской области, Брянской области, Белгородской области, Республике Дагестан, Забайкальском крае, Липецкой области, Ненецком автономном округе, Пермском крае, Сахалинской области, Республике Северная Осетия – Алания, Тюменской области, Республике Хакасия, Челябинской области, Ярославской области.

Анализ региональных и муниципальных программ противодействия коррупции, а также отчетов о выполнении антикоррупционных мероприятий в социальной сфере показал, что выполнение этих мероприятий (и отчетов о выполнении) во многом имеет формальный характер и не ведет к реальному снижению уровня коррупции в сфере образования, здравоохранения, культуры.

С учетом изложенного субъектам Российской Федерации может быть рекомендовано специализировать мероприятия по противодействию коррупции в зависимости от коррупционно опасных сфер государственного управления.

6. Организация профилактической работы в субъектах Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции

6.1. Антикоррупционная экспертиза в аспекте реализации региональных программ противодействия коррупции

Изучение региональных программ противодействия коррупции показывает, что мероприятия, связанные с проведением антикоррупционной экспертизы в той или иной форме включены в большинство региональных антикоррупционных программ. Исключение составляет Ставропольский край. В Краевой целевой программе «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010 – 2014 годы» соответствующие мероприятия отсутствуют.

Вместе с тем наблюдается серьезная дифференциация по субъектам антикоррупционной экспертизы – основным исполнителям соответствующих программных мероприятий. Можно выделить следующие основные подходы к закреплению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы, в региональных программах противодействия коррупции:

1) основным исполнителем мероприятий антикоррупционной экспертизы является соответствующее структурное подразделение аппарата Губернатора, либо администрации соответствующего субъекта Российской Федерации (например, Белгородская область, Брянская область, Ивановская область);

2) исполнителями мероприятий являются все органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (Калужская область, Ростовская область, Псковская область);

3) основными исполнителями мероприятий являются специальные органы государственной власти (Московская область, Астраханская область);

4) исполнителями мероприятий являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления (Волгоградская область).

Так, в Белгородской области основным исполнителем соответствующего программного мероприятия является аппарат Губернатора Белгородской области⁴⁵. Аналогичный порядок закрепляется в Брянской области, Ивановской области и большинстве субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в Калужской области, Ростовской области, Псковской области и Волгоградской области, например, осуществление антикоррупционной экспертизы возлагается не только на уполномоченный орган, но и на все органы исполнительной власти. Надо заметить, что в Волгоградской области в качестве ответственных исполнителей мероприятий по осуществлению антикоррупционной экспертизы определены органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

В ряде субъектов Российской Федерации основными исполнителями программ противодействия коррупции в части осуществления антикоррупционной экспертизы являются специальные органы государственной власти (например, в Московской области – Главное управление региональной безопасности Московской области; в Астраханской области – Служба безопасности и информационной защиты).

В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Липецкой области) программы противодействия коррупции хотя и не предусматривают проведения антикоррупционной экспертизы в качестве отдельного мероприятия, но содержат иные мероприятия, связанные с антикоррупционной экспертизой. Например, областной целевой программой «О противодействии коррупции в Липецкой области на 2009 - 2012 г.» предусматривается организация семинаров-совещаний с представителями органов исполнительной власти Липецкой области и органов местного

⁴⁵ См.: Постановление губернатора области от 21 января 2010 г. № 3 «О мерах по реализации областной программы «Противодействие коррупции в Белгородской области на 2010-2012 годы».

самоуправления по освоению методик антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Таким образом, можно сделать вывод об отсутствии единства в подходах к определению основных исполнителей мероприятий, связанных с проведением антикоррупционной экспертизы в региональных программах противодействия коррупции. Наиболее предпочтительным путем регламентации является включение в число исполнителей мероприятий программ, связанных с осуществлением антикоррупционной экспертизы, всех областных органов исполнительной власти. При этом включение в число исполнителей соответствующих мероприятий органов местного самоуправления не является правильным т.к. они не входят в систему государственных органов исполнительной власти.

Вместе с тем, можно признать в целом положительным опыт функционирования специализированных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, компетентных в сфере осуществления антикоррупционной экспертизы. Однако такой подход не должен исключать из числа субъектов антикоррупционной экспертизы другие органы исполнительной власти – разработчиков нормативных правовых актов.

Еще одним аспектом реализации мероприятий антикоррупционной экспертизы, предусмотренных региональными программами противодействия коррупции, является взаимодействие органов государственной власти с физическими и юридическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов. Так, в Воронежской, Орловской и Тульской областях эксперты заключают с органами государственной власти специальные соглашения. В соответствии с такими соглашениями осуществляется информирование независимых экспертов о разработке проекта нормативного правового акта и его размещении для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы, осуществляется общий анализ выявляемых коррупциогенных факторов и т.д.

Следует отметить в целом невысокую эффективность работы института независимых экспертов. В ряде субъектов Российской Федерации, например в Астраханской области, не отмечено никакого взаимодействия между независимыми экспертами и специальным органом государственной власти, осуществляющим независимую антикоррупционную экспертизу. Проведенный анализ свидетельствует, что такая ситуация связана с наличием ряда пробелов в федеральном законодательстве, а также с недостатками во взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации с независимыми экспертами.

На федеральном уровне остались не решенными некоторые вопросы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы. В частности, существует пробел в определении профессиональных требований к лицам, изъявившим желание получить аккредитацию на проведение экспертизы на коррупциогенность. Кроме того, сроки для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в ряде случаев устанавливаются таким образом, что разработчика соответствующего проекта не остается времени для учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы.

Невысокая активность независимых экспертов связана также и с недостатками в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Типичными ошибками, допускаемыми указанными органами являются:

- отсутствие в ведомственных планах и приказах об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы положений, направленных на обеспечение проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

- отсутствие условий для проведения независимой антикоррупционной экспертизы (неразмещение на сайте органа государственной власти проектов нормативных правовых актов для проведения антикоррупционной

экспертизы, неуказание срока и реквизитов для направления заключений по результатам независимой экспертизы и т.д.);

- нарушение требований Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» об обязательном рассмотрении заключения по результатам независимой экспертизы нормативных правовых актов и направлении мотивированного ответа.

Для эффективной антикоррупционной экспертизы необходимы оперативный доступ к текстам проектов нормативных правовых актов (т.е. публикация на сайтах соответствующих органов), адекватный срок для проведения экспертизы, возможность направления заключений в электронной форме, публикация и учет таких заключений.

Вместе с тем в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации зачастую имеется общая фраза «размещаются на официальном сайте» органа (органов). При этом отсутствует адрес официального сайта ведомства в сети Интернет, а также конкретное наименование раздела данного сайта, в котором будет размещаться соответствующий проект.

На уровне субъектов Российской Федерации в качестве положительного примера можно привести п. 3 р. 3 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в исполнительных органах государственной власти и государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.⁴⁶ Согласно Порядку проекты публикуются «с указанием почтового адреса и адреса электронной почты исполнителя (инициатора) проекта нормативного правового акта, приказа».

Надо заметить наличие позитивных практик в организации взаимодействия независимых экспертов с органами государственной власти, например в Воронежской области, где эксперты заключают с органами государственной власти специальные соглашения. В соответствии с такими

⁴⁶ Утв. Постановлением Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14.08.2009 № 125

соглашениями осуществляется информирование независимых экспертов о разработке проекта нормативного правового акта и его размещении для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы, осуществляется общий анализ выявляемых коррупциогенных факторов и т.д. Также можно признать положительным опыт в Ивановской области, Орловской области и Тульской области в части заключения соглашений между независимыми экспертами и территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации. Так, 26 февраля 2010 г. заключено соглашение о взаимодействии между Управлением Министерства юстиции Российской Федерации и Орловским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», которое предусматривает обмен информационно-аналитическими материалами по линии проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Для устранения указанных недостатков сформулированы следующие предложения и рекомендации:

- включение в число исполнителей мероприятий программ, связанных с осуществлением антикоррупционной экспертизы, всех региональных органов исполнительной власти;
- установление квалификационных требований к лицам, претендующим на получение аккредитации по проведению экспертизы;
- публикация на официальных сайтах органов власти заключений независимых экспертов;
- установление адекватных сроков проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов/проектов;
- определение сроков учета замечаний независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- обеспечение возможности направления независимыми экспертами заключений в электронной форме;

– усиление взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с юридическими и физическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность.

6.2. Развитие институтов общественного и парламентского контроля за реализацией мероприятий программ противодействия коррупции субъектов Российской Федерации

Принятие региональных антикоррупционных программ дало новый импульс развитию институтов общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем анализ ряда региональных программ противодействия коррупции позволяет сделать вывод о том, что уровень развития институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и степень вовлеченности указанных институтов в данный процесс имеет некоторые особенности и различия в тех или иных субъектах Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в проанализированных региональных программах противодействия коррупции не закреплены положения о парламентском контроле. В общих чертах положения о контрольных полномочиях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в уставах (конституциях) соответствующих субъектов Российской Федерации. Такие положения содержатся, в частности, в ст. 29 Устава Приморского края, в ст. 81 Конституции Республики Татарстан, в ст. 45 Устава Вологодской области. Кроме того, в развитие соответствующих положений уставов (конституций) в некоторых субъектах Российской Федерации приняты специализированные нормативные правовые акты, непосредственно регламентирующие

контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе и в отношении соблюдения законодательства о противодействии коррупции. В частности, правовые и организационные основы, а также порядок, виды и формы осуществления контрольных полномочий Законодательным Собранием Вологодской области закреплены в Законе Вологодской области от 5 июня 2007 г. № 1607-ОЗ «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Вологодской области».

Вместе с тем нормативно-правовые акты, непосредственно регламентирующие контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, приняты не во всех субъектах Российской Федерации. Представляется, что нормативное закрепление полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере осуществления парламентского контроля могло бы способствовать повышению качества противодействия коррупции на уровне субъектов Федерации.

Также в субъектах Российской Федерации создаются и действуют органы внешнего государственного финансового контроля, образуемые законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и им подотчетные. В частности, в соответствии с п. 13 ст. 9 Закона Приморского края от 4 августа 2011 г. № 795-КЗ «О Контрольно-счетной палате Приморского края» к числу полномочий Контрольно-счетной палаты относится участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции. Аналогичные положения установлены в п. 14 ст. 13 Закона Республики Татарстан от 7 июня 2004 г. № 37-ЗРТ «О Счетной палате Республики Татарстан», а также в п. 11 ст. 8 Закона Вологодской области от 12 июня 2011 г. № 2574-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Вологодской области».

Следует отметить, что в региональных программах противодействия коррупции объекты и субъекты противодействия коррупции порой совпадают. Например, региональные органы государственной власти призваны бороться с коррупцией. В то же время коррупционный элемент может присутствовать и в деятельности самих органов государственной власти, поэтому особую значимость приобретают институты гражданского общества.

Так, политические партии призваны формировать общественное антикоррупционное мнение; воспитывать граждан в духе нетерпимости к проявлениям коррупции; участвовать в выработке антикоррупционных решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; принимать участие в выборах и референдумах; разрабатывать и реализовывать в региональном законодательстве правовую антикоррупционную политику.

Цели профессиональных союзов – представлять и защищать от коррупционного воздействия социально-трудовые права граждан; принимать участие в разработке государственных программ занятости; контролировать соблюдение законодательства в области занятости.

Средства массовой информации распространяют информацию о фактах коррумпированности во всех сферах общественной жизни, осуществляя тем самым контроль за деятельностью всех органов государственной власти; воспитывают граждан и, в первую очередь, молодое поколение в духе правового мышления. Они также способствуют утверждению в массовом сознании демократических ценностей и приоритетов, обращая внимание при этом на опасность коррупции.

Несмотря на то, что принятие региональных программ противодействия коррупции в значительной степени способствовало развитию институтов общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией в субъектах Российской Федерации, необходимо повышение роли институтов

гражданского общества в процессе борьбы с коррупцией. В значительной степени это касается специализированных общественных объединений, деятельность которых направлена на противодействие коррупции. Например, Межрегиональная общественная организация «Общественный антикоррупционный комитет» объединяет ведущих в России специалистов в области противодействия коррупции, борьбы с незаконным отчуждением собственности и бизнеса и другие специализированные общественные объединения. Следует признать, что в региональных программах противодействия коррупции не используется в полной мере потенциал указанных объединений, поэтому представляется необходимым более активно использовать специализированные общественные объединения в процессе противодействия коррупции.

Наряду с общественными объединениями, деятельность которых направлена на противодействие коррупции, в антикоррупционной деятельности необходимо использовать и иные виды общественных объединений. Можно представить следующую систему общественных объединений в аспекте противодействия коррупции.

Общественные организации призваны защищать общие интересы и обеспечивать реализацию уставных целей объединившихся граждан; осуществлять общественный контроль за законопроектами, пропаганду, направленную на борьбу с коррупцией; участвовать в мониторинге состояния законодательства и правоприменительной практики, позволяющий наглядно представить картину состояния коррупции в России и наметить меры по противодействию.

Общественные организации ставят своей целью оказание конкретных услуг, соответствующих уставным целям, в том числе проведение независимых экспертиз законопроектов, разработку методических и научно-практических материалов, содержащих исследование сущности, причин, форм проявления и борьбы с коррупцией. Формами участия ученых в законодательной работе могут являться подготовка мотивированных

заключений к законопроектам, проведение сравнительных исследований действующего законодательства, работа в качестве членов комиссий, рабочих групп, научное консультирование по вопросам разъяснения законодательства, механизма действия будущего закона.

Анализ ряда региональных программ противодействия коррупции позволил выявить определенные особенности в нормативно-правовом регулировании на уровне субъектов Российской Федерации в сфере общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Например, Долгосрочная целевая программа противодействия коррупции в Вологодской области на 2011 - 2012 годы, утвержденная постановлением Правительства Вологодской области от 23 мая 2010 года № 627, содержит раздел, посвященный поддержке институтов гражданского общества и граждан по противодействию коррупции.

Схожий, хотя и с некоторыми особенностями, подход к вовлечению институтов гражданского общества в процесс борьбы с коррупцией нашел свое отражение в Комплексной республиканской антикоррупционной программе на 2012 - 2014 годы в Республике Татарстан. В программе, в частности, закреплены положения, направленные на: 1) повышение эффективности взаимодействия органов власти с гражданским обществом; 2) государственную поддержку деятельности общественных объединений по противодействию коррупции; 3) активизацию антикоррупционного обучения и антикоррупционной пропаганды, вовлечение кадровых, материальных, информационных и других ресурсов гражданского общества в противодействие коррупции; обеспечение действенного функционирования комиссий при руководителях исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Татарстан по противодействию коррупции, в том числе путем вовлечения в их деятельность представителей общественных советов и других институтов гражданского общества; формирование системы общественного контроля и

оценки коррупционности в различных сферах силами общественных объединений. Аналогичный подход, направленный на развитие института общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, получил свое отражение в целевой региональной программе «О противодействии коррупции» в Тюменской области, а также в краевой целевой программе «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010 - 2014 годы», в которых уделено значительное внимание участию институтов гражданского общества в процессе борьбы с коррупцией в целом и различным формам общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в частности.

Вместе с тем не во всех субъектах Российской Федерации развитие институтов общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции получило необходимую поддержку. В частности, в Программе противодействия коррупции в Приморском крае на 2012 - 2015 годы не уделено должного внимания участию институтов гражданского общества в процессе борьбы с коррупцией. Не содержит указанная программа и каких-либо положений, посвященных общественному контролю за соблюдением законодательства о противодействии коррупции, что едва ли является оправданным. Представляется, что включение в данную Программу положений, направленных на стимулирование участия институтов гражданского общества в процессе противодействия коррупции как в форме общественного контроля, так и в иных формах, могло бы дать новый импульс борьбе с коррупцией в Приморском крае.

В некоторых регионах при главах субъектов Российской Федерации созданы совещательные органы по противодействию коррупции. К их числу, в частности, относятся Совет по противодействию коррупции в Вологодской области, Совет при Президенте Республики Татарстан по противодействию

коррупции, Совет по противодействию коррупции в Тюменской области. В качестве положительной тенденции можно рассматривать тот факт, что региональные программы противодействия коррупции в данных субъектах Российской Федерации содержат положения, направленные на содействие их осуществлению указанными органами. Кроме того, заслуживает поддержки включение в состав данных органов, помимо представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей предпринимательских кругов и общественных объединений. Вместе с тем создание и деятельность специализированных совещательных органов по противодействию коррупции при главах субъектов Российской Федерации предусматривается не всеми региональными программами противодействия коррупции. В частности, деятельность такого совещательного органа не предусматривается законодательством Ставропольского края. В Программе противодействия коррупции в Приморском крае на 2012-2015 годы предусмотрена деятельность Межведомственной комиссии по противодействию коррупции при администрации Приморского края, которая обеспечивает взаимодействие по противодействию коррупции органов исполнительной власти Приморского края с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края. При этом в состав данной комиссии входят исключительно представители органов исполнительной власти. Полагаем, что создание и функционирование специализированных совещательных органов по противодействию коррупции при главах субъектов Российской Федерации, в состав которых помимо представителей органов государственной власти входили бы представители общественности, могло бы способствовать развитию института общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Кроме того, необходимо отметить, что в региональных программах противодействия коррупции не всегда предусмотрено участие в данном

процессе уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Однако названный уполномоченный имеет достаточные резервы для противодействия коррупции. Например, анализируя жалобы граждан, Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации выявляет наиболее коррупционные органы, публикует материалы в СМИ и т.д., поэтому можно предложить включать по согласованию Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в реализацию региональных программ противодействия коррупции с целью повышения их эффективности.

Деятельность такого рода может разворачиваться по следующим направлениям:

- анализ проблем правового регулирования наиболее коррупциогенных сфер государственного управления, в том числе экспертиза принимаемых и действующих нормативных правовых актов на предмет выявления норм, способствующих совершению нарушений прав человека за счет коррупционных практик;

- создание и поддержка информационных потоков и ресурсов, направленных на формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (обращение в СМИ; ведение соответствующих разделов сайтов, брошюр для населения и пр.);

- антикоррупционный мониторинг, включающий контроль за соблюдением законодательства о противодействии коррупции, анализ правоприменительных практик по отношению к гражданам.

В целом, заключая исследование данного вопроса, следует отметить необходимость расширения программных мероприятий по вовлечению и активизации институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства и усилению их влияния на решение указанных проблем.

7. Кадровая работа в системе государственной и муниципальной службы и противодействие коррупции

7.1. Декларирование государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими доходов, имущества и обязательств имущественного характера

Проведенный Институтом анализ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации свидетельствует о наличии в региональных антикоррупционных программах комплекса мероприятий по недопущению коррупционного поведения, грамотное и полноценное использование которых дает вполне приемлемые результаты в данной области. Речь идет в первую очередь об установлении механизма контроля доходов и расходов региональных чиновников и членов их семей, а также широкой системы информирования общественности через средства массовой информации, а через них – и правоохранительных и контрольных органов о фактах явного несоответствия доходов и расходов должностных лиц. Нормативными положениями ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» установлена обязанность граждан, претендующих на замещение должностей государственной или муниципальной службы, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащих, замещающих должности государственной или муниципальной службы, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, предоставлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах/расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах/расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

На уровне исполнительных органов государственной власти всех исследованных субъектов Российской Федерации постановлениями высших должностных лиц были установлены (утверждены) схожие порядки контроля доходов лиц, замещающих государственные должности, и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

При этом органам местного самоуправления муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации при разработке аналогичных документов, касающихся лиц, занимающих либо претендующих на замещение муниципальных должностей, было рекомендовано руководствоваться вышеуказанными нормативными правовыми актами регионального уровня.

В большинстве субъектов Российской Федерации значительная часть необходимых нормативных правовых актов, касающихся контроля доходов государственных служащих и членов их семей, имеется. Однако отсутствует ключевой, на наш взгляд, документ – нормативный правовой акт, регламентирующий порядок размещения сведений о доходах этих лиц на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений местным средствам массовой информации. Выпадает фактически важнейшее звено в организационной цепи, позволяющей представителям общественности контролировать доходы региональных чиновников.

Кроме того, представляется немаловажным обратить внимание на следующее обстоятельство: несмотря на то что межведомственные советы по противодействию коррупции созданы и функционируют практически при всех субъектах Российской Федерации, по сути их деятельность ограничена соответствующими положениями о таких советах лишь координационной и информационной сферой, тогда как их контрольная функция практически не реализуется, в отличие от принципиально иной ситуации на федеральном уровне.

В части 5 ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» указано, что «при получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке».

Однако подобная процедура в положениях о межведомственных советах по противодействию коррупции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации никак не регламентирована.

В субъектах Российской Федерации создаются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, одной из функций которых является рассмотрение вопросов о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Соответственно, данная комиссия, в состав которой входят преимущественно гражданские служащие, полномочна рассматривать материалы об указанных нарушениях закона.

На наш взгляд, при подобной регламентации процедуры рассмотрения вопросов о представлении государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации (заместителей руководителя и прочих руководящих работников) недостоверных или неполных сведений о доходах/расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера крайне затруднительно будет обеспечить соблюдение принципов законности, гласности и объективности. Так, нельзя будет исключить возможность оказания различного рода давления на состав комиссии со стороны лица, в отношении которого имеются данные материалы, занимающего высокое должностное положение.

Еще один проблемный узел, который нам удалось выявить при анализе региональных нормативных правовых актов, регламентирующих процедуры

контроля доходов государственных гражданских служащих и членов их семей, заключается в необоснованно, на наш взгляд, ограниченном круге лиц, письменные обращения которых могут служить основанием для проверки достоверности и полноты сведений о доходах/расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и членов их семей. В настоящее время к числу таких инициаторов преимущественно отнесены: правоохранительные и налоговые органы; постоянно действующие руководящие органы политических партий и зарегистрированные в соответствии с законом иные общероссийские общественные объединения, не являющиеся политическими партиями; Общественная палата Российской Федерации.

Таким образом, необходимо сделать акцент на следующих пробелах, имеющих в правовом механизме некоторых регионов по регламентации процедур контроля доходов государственных гражданских служащих в целях предотвращения коррупции:

1. Неудовлетворительная работа некоторых регионов в направлении нормативной регламентации мероприятий по сбору, проверке и опубликованию сведений о доходах государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и членов их семей.

2. Фактическое исключение из числа полноценных и необходимых элементов механизма контроля доходов государственных служащих и соблюдения ими требований к их служебному (должностному) поведению в целях предотвращения коррупции Межведомственных советов по противодействию коррупции при главах регионов.

Представляется обоснованным для решения текущих вопросов деятельности создание в этих советах президиумов, которые в числе прочих полномочий будут осуществлять рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению и соблюдения ограничений лицами, замещающими должности

государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, должности которых отнесены к высшей группе должностей, учреждаемых для выполнения функций «руководители» муниципального образования, а также вопросы, касающиеся урегулирования конфликта интересов между ними. Председатель президиума совета, соответственно, станет еще одним независимым субъектом принятия решения об осуществлении проверки достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих.

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

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

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

б) создание возможностей для более продуктивного применения ресурса и потенциала межведомственных советов при главах субъектов Российской Федерации по противодействию коррупции;

в) повышение качества оказания общепредупредительного воздействия на высших должностных лиц органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации в целях недопущения ими совершения коррупционных действий;

г) усиление роли общественных институтов (политических партий, объединений, СМИ, общественных палат) в контроле над региональными органами и, соответственно, улучшение качества их деятельности в целом.

Положениями о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, определяются должностные лица кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также возлагаются на них функции по обеспечению проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы субъектов Федерации, и государственными гражданскими служащими субъектов Федерации.

Проведенный анализ практики антикоррупционной деятельности исследуемых регионов показал, что утвержденными высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации установлены единообразные положения во исполнение федерального законодательства, определяющие порядок осуществления проверки:

а) достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера:

гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации;

государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации по состоянию на конец отчетного периода;

б) достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами при поступлении на государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственным гражданским служащим, осуществляется в соответствии с перечнями должностей, утвержденными нормативными правовыми актами высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Проверки осуществляются по решению представителя нанимателя. Решение принимается отдельно в отношении каждого гражданина или государственного служащего и оформляется в форме распоряжения (приказа).

Преимущественно в субъектах Российской Федерации проверка осуществляется в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении. Кадровые службы органов исполнительной власти субъектов Федерации осуществляют проверку самостоятельно.

При осуществлении проверки должностные лица кадровых служб вправе:

- а) проводить беседу с гражданином или государственным гражданским служащим;
- б) изучать представленные гражданином или государственным служащим дополнительные материалы;
- в) получать от гражданина или государственного служащего пояснения по представленным им материалам;
- г) направлять в установленном порядке запрос (кроме запросов, касающихся осуществления оперативно-розыскной деятельности или ее результатов) в органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных государственных органов, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения об имеющихся у них сведениях: о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданина или государственного служащего, его супруги

(супруга) и несовершеннолетних детей; о достоверности и полноте сведений, представленных гражданином в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации; о соблюдении государственным служащим требований к служебному поведению.

По окончании проверки или в случаях представления государственным служащим недостоверных или неполных сведений и несоблюдения им требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов либо требований к служебному поведению кадровые службы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации знакомят государственного служащего с результатами проверки с соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

При установлении в ходе проверки обстоятельств, свидетельствующих о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений и о несоблюдении им требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов либо требований к служебному поведению, материалы проверки представляются в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

В качестве рекомендаций предлагаем:

- выработать правовые решения по вопросам декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера супруга (супруги) в разных жизненных ситуациях;
- урегулировать порядок размещения сведений о доходах на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации;
- определить порядок предоставления сведений о доходах средствам массовой информации для опубликования;
- создать единую общедоверительную информационную базу данных, необходимую для проведения проверки достоверности предоставленных

сведений о доходах/расходах и имуществе государственных и муниципальных служащих;

– предусмотреть оптимальную систему взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающую возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

7.2. Урегулирование конфликтов интересов на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации и муниципальной службе

Проведенное исследование показывает, что в подавляющем большинстве регионов используются действенные организационно-управленческие меры по противодействию коррупции. В числе таких мер – создание специализированных антикоррупционных органов – комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих соответствующего субъекта Федерации и урегулированию конфликтов интересов.

В рамках исследования институциональной основы антикоррупционной деятельности Институтом проводился анализ организации и функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и предотвращению конфликта интересов (далее – комиссии либо комиссии по урегулированию конфликтов интересов), действующих в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, а также анализ комплексных региональных мероприятий по обеспечению деятельности данных комиссий. На сегодняшний день такие комиссии должны служить связующим звеном между государственным/муниципальным органом, в котором созданы, и правоохранительными и контролирующими органами; они наделены серьезными полномочиями, имеют спектр средств и методов предупреждения и борьбы с коррупционными проявлениями на государственной и муниципальной службе.

Изучение практики в субъектах Российской Федерации показывает, что комиссии по урегулированию конфликтов интересов в настоящее время созданы практически во всех государственных органах субъектов Федерации и органах местного самоуправления. При этом органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в целом уделяется внимание вопросам организации и деятельности таких комиссий.

Во всех субъектах Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства и указов Президента Российской Федерации сформирована нормативно-правовая база противодействия коррупции на государственной службе. С учетом норм Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в установленном порядке приняты положения, на основании которых строится деятельность данных комиссий, направленная на оценку и установление фактов проявления коррупции со стороны лиц, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы.

Проводится ежеквартальный мониторинг показателей деятельности комиссий. Вопросы, связанные с их функционированием, изучаются в ходе проведения аппаратом полномочного представителя проверок реализации территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательства о государственной службе и антикоррупционного законодательства. Кроме того, работа комиссий становится предметом обсуждения на совещательных мероприятиях, проводимых аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Основными вопросами, выносимыми на заседания комиссий, являются материалы или обращения, касающиеся:

представления недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

несоблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;

дачи согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора;

невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

обеспечения соблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления мер по предупреждению коррупции.

Деятельность комиссий по урегулированию конфликтов интересов направлена на снижение коррупции в работе государственных и муниципальных органов и способствует повышению доверия граждан к власти. В то же время анализ практики организации и деятельности комиссий в субъектах Федерации и муниципальных образованиях позволил выявить ряд проблем, связанных с их функционированием.

Так, нередкими являются случаи нарушений при определении состава комиссий. Нарушения касаются несоблюдения условия о том, чтобы число членов комиссии по урегулированию конфликтов интересов, не замещающих должности государственной гражданской (муниципальной) службы в государственном (муниципальном) органе, составляло не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. При этом в актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах, утверждающих положения о комиссиях, отсутствуют указания на то, что проведение заседаний с участием только членов комиссии, замещающих должности государственной гражданской службы (муниципальной службы) в государственном органе (органе местного самоуправления), недопустимо.

Подобное нарушение было выявлено, например, в ходе исследования

вопросов противодействия коррупции в Управлении здравоохранения Липецкой области – в составе комиссии по урегулированию конфликта интересов, сформированной в этом органе, количество независимых экспертов было менее указанной пропорции (из 15 человек только двое являются независимыми экспертами – приказ от 28 февраля 2011 г. № 153).

Аналогичное нарушение имело место и в составе комиссии по урегулированию конфликта интересов государственных гражданских служащих Госкомитета Республики Мордовия по организации торгов, ценовой и тарифной политике, где из шести членов комиссии только один – внешний эксперт⁴⁷.

Указанные проблемы с формированием комиссий имеют место и в органах местного самоуправления. При этом субъекты Российской Федерации при проведении правовой экспертизы муниципальных правовых актов по формированию указанных комиссий, осуществляемой при внесении этих актов в региональный регистр муниципальных нормативных правовых актов, не всегда контролируют порядок формирования и состав соответствующих комиссий в органах местного самоуправления, которые иногда формируются даже с полным игнорированием названного требования.

Так, в состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы в аппарате администрации Петровского муниципального района Ставропольского края и ее структурных подразделениях, и урегулированию конфликта интересов (утвержден постановлением администрации Петровского муниципального района Ставропольского края от 24 марта 2009 г. № 106) вообще не были включены независимые эксперты, хотя в Положении о данной комиссии, утвержденном названным постановлением, прямо указано, что «число независимых экспертов, привлекаемых к работе, должно составлять не менее одной

⁴⁷ См.: Приказ Госкомитета Республики Мордовия по организации торгов, ценовой и тарифной политике от 22 октября 2010 г. № 67 (ред. от 03.05.2011) «Об утверждении состава и Порядка работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Госкомитета и урегулированию конфликта интересов».

четверти от общего числа членов комиссии». На практике состав данной комиссии был сформирован исключительно из руководителей и главных специалистов местной администрации⁴⁸.

Можно обратить внимание на то, что такой состав комиссии в аппарате администрации Петровского муниципального района Ставропольского края просуществовал более трех лет, однако ни прокуратура края, ни правовое управление правительства Ставропольского края не обратили внимания на указанное нарушение. В то же время, как известно, обязательность приглашения независимых экспертов⁴⁹ была одной из принципиальных идей, заложенных в федеральное законодательство о государственной гражданской службе и муниципальной службе в Российской Федерации. Отсутствие в комиссии лиц, не замещающих должности в органе власти, приводит, по сути, к закрытому характеру работы комиссий, защите узковедомственных интересов, стремлению противодействовать утечке информации за пределы соответствующего регионального органа. Однако урегулирование конфликта интересов (и другие вопросы, решаемые конфликтными комиссиями) является проблемой, имеющей общесоциальное значение, кроме того, нельзя не учитывать также, что конфликт интересов нередко является категорией оценочной, что означает возможность разных подходов и разной оценки ситуации с его возникновением сторонами служебного контракта, поэтому, безусловно, необходимо обеспечение присутствия на заседании комиссии лиц, которые могут способствовать более полному, независимому и объективному решению вопроса.

⁴⁸ Подобные нарушения имеют место и при формировании комиссий в других государственных органах или органах местного самоуправления. Например, состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов Тульской городской Думы не включает ни одного внешнего эксперта. См.: Распоряжение главы муниципального образования г. Тула от 27.05.2011 № 299-к «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Составом комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов») // Тула, 2011. № 38 и др.

⁴⁹ Члены комиссии, не замещающие должности государственной службы в государственном органе.

Нужно также учитывать, что отсутствие легитимности состава комиссий дает формальное основание для оспаривания в судебном порядке решений комиссий и признания их недействительными.

Встречаются случаи, когда состав комиссии носит весьма ограниченный характер, включает не более пяти, а иногда – и трех человек. Особенно часто такие случаи встречаются на уровне муниципальных образований в субъектах Федерации. Так, состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в администрации муниципального образования г. Сорск Республики Хакасия включает только три человека, из которых два – работники данной администрации и один – независимый эксперт. Такой подход к формированию комиссий может вызвать сомнения в объективности и независимости решений комиссии. К тому же надо иметь в виду, что заседание такой комиссии попросту окажется неправомерным в случае возникновения прямой или косвенной личной заинтересованности хотя бы одного из членов комиссии, поскольку это может привести к конфликту интересов при рассмотрении вопроса, включенного в повестку дня заседания комиссии, то есть когда соответствующий член комиссии не должен принимать участия в рассмотрении вопроса.

Практика участия лиц, не замещающих должности в органе власти, в составе комиссий также вызывает ряд вопросов. В частности, возникают вопросы о компетентности указанных представителей, поскольку отсутствует механизм их отбора и приглашения, что создает возможность для приглашения знакомых и лояльных экспертов, чтобы обеспечить нужное решение, не предусмотрены гарантии их независимости и ответственность, не регламентируются вопросы оплаты труда⁵⁰. Комиссии не всегда

⁵⁰ На сегодняшний день отдельные субъекты Федерации принимают нормативные правовые акты, в которых регламентируют вопросы оплаты труда таких членов комиссий (см., например, постановление Правительства Республики Тыва от 17 декабря 2007 г. № 1076 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики

правильно ведут протоколы своих заседаний, что может привести к нарушениям прав государственных гражданских и муниципальных служащих, чьи дела рассматриваются.

Несмотря на предпринимаемые меры по активизации деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов⁵¹, активность работы комиссий во многих государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления остается достаточно низкой.

Нередкими являются случаи, когда подобные комиссии в течение года ни разу не проводили заседаний, причем они даже тогда, когда есть представление прокуратуры, связанное с указанием на нарушения в деятельности государственных служащих, например по несоблюдению ими ограничений и запретов, то есть даже по тем вопросам, которые напрямую должны относиться к компетенции этих органов. Однако положения о комиссиях (в большинстве субъектов Российской Федерации – оно общее для всех органов исполнительной власти субъекта Федерации, разрабатывается и принимается на уровне администрации субъекта Российской Федерации или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации) в некоторых субъектах Российской Федерации фактически формулируется таким образом, что не позволяют реагировать на сообщения от различных компетентных органов (прокуроров, руководителей иных государственных органов, за исключением высших должностных лиц субъектов Российской Федерации) о

Тыва и урегулированию конфликтов интересов, образуемых государственными органами Республики Тыва»; постановление Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 9 ноября 2011 г. № 299 «О внесении изменения в постановление Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 25 апреля 2008 года № 87 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационных и конкурсных комиссий, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых государственными органами Республики Северная Осетия – Алания» и др.). В то же время такая практика существует не во всех субъектах, таким образом, единых подходов к регулированию данных вопросов не сложилось.

⁵¹ Так, например, правительство Ставропольского края разослало письма в органы исполнительной власти субъектов Федерации с требованием активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов; соответствующие рекомендации были направлены и органам местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края.

нарушениях требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов⁵².

Во многих субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях не осуществляется планирование работы комиссий. Это связано с тем, что в большинстве случаев руководители таких комиссий считают, что их деятельность связана только с фактами обращений в эти органы со стороны граждан или уполномоченных органов (например, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации). Это приводит к бездействию комиссий. На заседаниях комиссий не рассматриваются организационные вопросы работы комиссий, не анализируются вопросы антикоррупционного мониторинга, проводимого в субъекте Российской Федерации. Не проводятся организационные совещания с участием заинтересованных органов управления, на которых бы рассматривались итоги выполнения мероприятий антикоррупционной направленности на гражданской службе соответствующего органа, вопросы практической реализации законодательства Российской Федерации о гражданской (муниципальной) службе и противодействии коррупции, а также предложения по повышению эффективности принимаемых мер.

Еще одной проблемой низкой активности работы указанных комиссий является недостаточность квалифицированных кадров, что особенно заметно на уровне местного самоуправления. Во многих субъектах Российской Федерации не проводится специальное обучение председателей комиссий и членов комиссий органов исполнительной власти субъектов Федерации, не оказывается содействие в обучении председателей указанных комиссий органов местного самоуправления. При этом отдельные субъекты Российской Федерации вообще не считают для себя необходимым проводить

⁵² Например, исходя из постановления администрации Липецкой области от 11 октября 2010 г. № 351 (ред. от 14.12.2010) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих администрации Липецкой области и исполнительных органов государственной власти Липецкой области и урегулированию конфликта интересов» основаниями для проведения заседания комиссий не могут являться обращения прокуроров и иных государственных органов (за исключением главы администрации) о фактах нарушения гражданским служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

обучение председателей таких комиссий органов местного самоуправления, полагая, что не должны тратить средства бюджета субъекта Российской Федерации на эти цели. В то же время в отсутствие поддержки со стороны субъектов Федерации муниципальные образования в большинстве своем обеспечить подготовку председателей и членов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и предотвращению конфликта интересов не в состоянии. Все это снижает эффективность работы таких комиссий.

В этой связи представляется неоправданной ссылка некоторых субъектов Федерации на то, что в возникновении подобных проблем виноват федеральный центр, который не провел разграничения полномочий между различными уровнями осуществления публичной власти в сфере противодействия коррупции. Это вряд ли можно считать убедительным аргументом, поскольку в соответствии с действующим законодательством⁵³ именно субъекты Федерации должны принимать программы развития муниципальной службы, которые финансируются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В рамках указанных программ должно проводиться в том числе и обучение руководителей и членов комиссий к служебному поведению и предотвращению конфликта интересов муниципальных образований.

Помимо сказанного, с учетом проведенного исследования можно сделать также вывод о недостаточном либо даже полном отсутствии методического обеспечения работы названных комиссий как на региональном, так и, особенно, на муниципальном уровне (например, Ставропольский край, Липецкая область). Не определены органы, которые должны координировать со стороны субъекта Российской Федерации вопросы организации и деятельности, а также повышения квалификации руководителей и членов комиссий, осуществлять методическое обеспечение

⁵³ См. ст. 35 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

их деятельности. Отсюда и проводимая работа комиссий пока не дает должного профилактического эффекта.

Исключения из данной негативной практики составляют только отдельные субъекты Российской Федерации. Например, Управлением Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики совместно с Департаментом по делам государственных гражданских служащих при Президенте Республики Татарстан проводятся обучающие семинары-совещания для ответственных лиц за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах местного самоуправления г. Казани, а также представителей Совета по противодействию коррупции в г. Казани, комиссии органов местного самоуправления и муниципального органа г. Казани по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, цель которых – разъяснение положений законодательства, регулирующего деятельность указанных комиссий, о государственной и муниципальной службе, о противодействии коррупции. Кроме того, для помощи в решении методических вопросов деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Республики Татарстан было подготовлено специальное методическое пособие, которое на данный момент является единственной объемной и подробной разработкой соответствующего профиля в Российской Федерации⁵⁴. Представляется, что такая практика требует ее заимствования и в других субъектах Российской Федерации. Это позволит снизить встречающиеся ошибки в работе комиссий, обусловленные тем, что практика их деятельности пока не наработана, не имеется алгоритмов принятия решений.

⁵⁴ См.: Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Республики Татарстан: методическое пособие / И.И. Бикеев, П.А. Кабанов, А.Н. Маклакова, А.Ю. Панкратов, С.Ф. Рахимов; рук. авт. коллектива д-р юрид. наук, профессор П.А. Кабанов. Казань, 2012.

Со стороны органов прокуратуры субъектов Российской Федерации и уполномоченных органов государственной власти субъектов Федерации не всегда проводится проверка организации деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также работы подразделений кадровых служб органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В связи с этим не всегда вовремя выявляются проблемы в организации и работе комиссий, о которых говорилось выше, что снижает профилактическую составляющую в противодействии коррупции.

При подготовке своих положений для определения статуса таких комиссий субъекты Российской Федерации и муниципальные образования ориентируются на Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821⁵⁵. В то же время данное Положение касается комиссий, создаваемых в федеральных государственных органах государственной власти, поэтому не может содержать регламентацию целого ряда вопросов, необходимых для определения статуса комиссий в субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Отсюда субъекты Российской Федерации и муниципальные образования по-разному регламентируют вопросы формирования и статуса указанных комиссий, не всегда создавая четкие гарантии обеспечения их деятельности.

В связи с этим полагаем, что необходимы более жесткие требования относительно состава комиссий, порядка их формирования, определения полномочий, а также организации деятельности, которые должны быть закреплены на законодательном уровне, прежде всего, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также

⁵⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 (ред. от 13.03.2012) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

Федеральных законах от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Так, каждый член комиссии должен быть наделен не только правами, но и обязанностями. Права и обязанности всех членов комиссии должны быть конкретными. Например, члены комиссии обязаны уважать права государственного гражданского и муниципального служащего, вызванного на заседание комиссии по тем или иным причинам. Они обязаны вести процесс рассмотрения конкретной ситуации беспристрастно и на основании принципа презумпции невиновности гражданина, замещающего должность государственной гражданской службы субъекта Федерации, а также не должны распространять информацию по вопросам, рассмотрение которых не завершено комиссией.

Действующее законодательство не содержит перечня основных принципов, на которых должна строиться работа комиссии и всех ее членов. Очевидно, что к основным принципам деятельности комиссии и всех ее членов относятся такие принципы, как:

принцип презумпции невиновности гражданского служащего, который является участником ситуации, связанной с понятием «конфликт интересов»;

принцип уважительного отношения к гражданскому служащему, а также к его полномочному представителю, участвующему в процессе выяснения всех обстоятельств ситуации, рассматриваемой комиссией;

принцип беспристрастного ведения разбирательства на любом из этапов работы комиссии; принцип поиска объективной истины;

принцип ведения дискуссии с использованием справедливых процедур (отвода или замены членов комиссии, а также экспертов; предоставления слова; состязательности мнений, позиций и оценок рассматриваемых эпизодов той или иной ситуации);

принцип конфиденциальности сведений, полученных всеми участниками данного разбирательства на любом из заседаний комиссии;

принцип принятия коллегиального решения и др.

Необходимо рассмотреть вопрос о предоставлении права запроса информации, необходимой для разрешения вопросов, поставленных перед комиссиями, у граждан и организаций. Такие вызовы и запросы могли бы носить обязательный характер для лиц, к которым они обращены. Неисполнение законного требования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских и муниципальных служащих, урегулированию конфликта интересов должно обеспечиваться мерами административной, а в отношении должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления и дисциплинарной ответственности. Для этого представляется необходимым внести соответствующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в федеральное законодательство о государственной гражданской и муниципальной службе. Отказ от сотрудничества с такой комиссией или игнорирование требований законодательства должно быть безусловным основанием к увольнению с государственной службы. Это обеспечит возможность комиссиям собрать необходимую информацию в полном объеме.

Вероятно, что комиссии не должны ждать сообщений из правоохранительных органов и от граждан о проступках работников. В этой связи важно наладить более четкое взаимодействие комиссий с правоохранительными и иными органами для систематического обмена информацией о правонарушениях, об организации проверок поступивших сведений и по другим направлениям. В данном случае следует отметить положительный опыт администраций губернаторов и правительств субъектов Федерации по заключению соглашений в виде совместного акта с правоохранительными и иными органами по взаимодействию в указанной сфере. Представляется, что такой подход позволит наладить совместную работу и свести к минимуму возникающие организационные издержки. Возможность подобной организации деятельности с правоохранительными и

контролирующими органами следует рассмотреть и территориальным органам федеральных органов исполнительной власти.

Следует также более четко определить механизм и технологии взаимодействия комиссий с кадровыми службами. На сегодняшний день в положениях о комиссиях на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований не всегда четко определяются форма и содержание работы комиссий во взаимодействии с кадровой службой, с руководством государственного органа в ходе оказания ему содействия в обеспечении исполнения служащими своих обязанностей и предупреждения коррупции. В этой связи у руководства государственных органов может развиваться стремление полностью возложить на комиссию проведение работы по контролю за соблюдением принципов служебного поведения служащих и тем самым ухода от персональной ответственности за данный участок работы.

Формирование состава этих комиссий должно быть предметом особого внимания руководства органа власти. Ко всем членам комиссии необходимо предъявлять требования, касающиеся наличия опыта работы и знаний в области правовых и этических аспектов защиты прав и свободы человека и гражданина; члены комиссии должны иметь общественное признание, хорошую репутацию, обладать высокими нравственными качествами, уметь брать на себя ответственность за участие в принятии коллективного решения.

В настоящее время не решены вопросы сроков согласования кандидатур в состав комиссии из представителей образовательных учреждений. В нормативных правовых актах субъектов Федерации и муниципальных образований не упоминается, каким именно документом представляются в Комиссию согласованные кандидатуры представителей образовательных учреждений, общественных и профсоюзных организаций. Очевидно, что таким документом может быть письменный ответ на запрос руководителя органа местного самоуправления с указанием персональных данных представляемого к работе в комиссии кандидата.

Следует иметь в виду, что для эффективной деятельности комиссии в положениях целесообразно закрепить основания и порядок вывода членов комиссии из ее состава. Разумеется, что основания для различных категорий членов комиссии должны быть различными. Это может быть личное письменное заявление лица; его увольнение с государственной (муниципальной) службы; перевод на другую работу и др. Кроме того, должны быть закреплены основания и для вывода лица из состава комиссии. В частности, это может быть уклонение члена комиссии от работы в ее составе; получение членом комиссии иностранного гражданства; осуждение члена комиссии за совершение преступления и вступление в законную силу приговора суда; увольнение члена комиссии из научной организации, образовательного учреждения среднего, высшего или дополнительного профессионального образования, которое его рекомендовало в состав комиссии; выход члена комиссии из состава общественной или профсоюзной организации, которая его рекомендовала в состав комиссии и др.

Отдельный вопрос – об оплате труда независимых экспертов, привлекаемых к работе комиссий. На сегодняшний день отдельные субъекты Федерации решают вопросы оплаты труда независимых экспертов, однако в большинстве субъектов Российской Федерации члены таких комиссий, как и на федеральном уровне, работают в составе комиссий на безвозмездной основе. Представители кадровых служб субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при этом нередко жалуются на проблемы, связанные со сложностями в привлечении независимых экспертов, поскольку последние не проявляют заинтересованности в таком участии.

Решение указанных вопросов может способствовать повышению статуса указанных комиссий, обеспечит их более эффективную роль в профилактике и пресечении коррупции в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Для устранения отмеченных недостатков сформулированы следующие предложения и рекомендации:

– целесообразно на федеральном уровне предусмотреть методологическое обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

– уточнение требований к порядку формирования комиссий в субъектах Российской Федерации, определению прав и обязанностей членов комиссий, организации их деятельности;

– целесообразно расширить перечень оснований для проведения заседаний комиссий, включив в него обращения средств массовой информации, которые могут стать инициаторами осуществления подобных проверок в силу основной специфики своей деятельности, связанной с информированием местного населения о насущных проблемах жизнедеятельности региона;

– нормативное закрепление основных принципов деятельности комиссии и всех ее членов:

– рассмотреть вопрос о предоставлении права запроса информации, необходимой для разрешения вопросов, поставленных перед комиссиями, у граждан и организаций;

– необходима разработка механизма принятия мер по предотвращению конфликта интересов после ухода государственного служащего с государственной службы;

– следует внедрить эффективные технологии в современные методы кадровой работы, направленные на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности.

7.3. Внедрение антикоррупционных стандартов

Как следует из ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», правовое положение (статус) государственного гражданского служащего независимо от того, является ли он федеральным государственным гражданским служащим или государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации, устанавливается федеральным законом о соответствующем виде государственной службы.

Вместе с тем данное обстоятельство не запрещает субъектам Российской Федерации устанавливать своими законами дополнительные к закрепленным федеральным законом особенности правового статуса государственного гражданского служащего. Например, законами города Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы»⁵⁶, Республики Татарстан от 16 января 2003 г. № 3-ЗРТ «О государственной гражданской службе Республики Татарстан»⁵⁷, Краснодарского края от 31 мая 2005 г. № 870-КЗ «О государственной гражданской службе Краснодарского края»⁵⁸ и др.

Запреты, ограничения, обязанности, дозволения и требования к служебному поведению государственного служащего образуют в совокупности общий административно-правовой статус государственного служащего.

Общий административно-правовой статус государственного служащего устанавливается Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

⁵⁶ Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 3. Ст. 3.

⁵⁷ Республика Татарстан. 2005. № 217–218.

⁵⁸ Кубанские новости. 2005. № 80.

Анализ запретов, ограничений, обязанностей, дозволений и требований к служебному поведению государственных служащих субъектов Российской Федерации свидетельствует об отсутствии единых стандартов к их установлению и классификации. Одни и те же нормативные положения в разных законодательных и иных нормативных правовых актах могут представляться как запреты, ограничения, обязанности, дозволения либо как требования к служебному поведению. Нередки случаи дублирования указанных положений.

Требования к служебному поведению государственного служащего установлены ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в соответствии с принципами, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». По существу указанные требования сводятся к строгому соблюдению запретов и ограничений, исполнению обязанностей, установленных для государственных служащих законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Вместе с тем проведенное исследование свидетельствует о противоречивости подходов, применяемых в субъектах Российской Федерации к определению и внедрению антикоррупционных стандартов. В частности, устанавливая понятие антикоррупционного стандарта как совокупности законодательно установленных правил, выраженных в виде запретов, ограничений, требований, следование которым предполагает формирование устойчивого антикоррупционного поведения государственных служащих, в подавляющем большинстве регионов соответствующие стандарты, при условии их введения, представляют собой свод этических норм и правил для государственного служащего.

При изучении практики формирования антикоррупционных стандартов в субъектах Российской Федерации отмечается направленность стандартов на создание устойчивого антикоррупционного поведения государственных

гражданских служащих. При этом стандарт антикоррупционного поведения государственного гражданского служащего предполагает активность его действий, направленных на предотвращение коррупционных проявлений, и (или) строгое соблюдение установленных предписаний в виде отказа от совершения каких-либо действий.

В антикоррупционных стандартах преимущественно отмечается, что отклонение государственного гражданского служащего при осуществлении своих полномочий от положений должностного регламента может способствовать совершению коррупционных правонарушений, а также являться признаком коррупционного поведения.

Установление отдельных принципов антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих указывает на отсутствие адресности их применения, исключительно субъективную оценку государственным служащим своего поведения, отсутствие механизмов их практической реализации.

В качестве примера можно привести следующие принципы, установленные в Ульяновской и Оренбургской областях:

- 1) неподкупность – противостояние проявлению коррупции во всех ее видах;
- 2) законность – выполнение своих служебных обязанностей в пределах установленных полномочий;
- 3) решительность – обязательность принятия мер по недопущению возникновения коррупционно опасной ситуации и (или) ликвидации проявлений коррупции;
- 4) требовательность – формирование в своей служебной деятельности условий, при которых невозможно появление коррупционно опасной ситуации;
- 5) открытость – подход к организации своей служебной деятельности, позволяющий в пределах, установленных законодательством, обеспечивать принятие решений на основании объективных и проверяемых критериев;

6) объективность – подход к принятию решений на основании объективных критериев;

7) ответственность – добровольное обязательство гражданских служащих нести персональную уголовную, административную, дисциплинарную, материальную ответственность за свои действия или бездействие, которое привело к проявлениям коррупции в процессе служебной деятельности.

Одни предписания, содержащиеся в антикоррупционных стандартах, воспроизводят и дублируют положения федерального законодательства и Конституции Российской Федерации. Например, распространена такая формулировка: «в служебном поведении государственному служащему необходимо исходить из конституционных положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести, достоинства, своего доброго имени». Другие предписания носят исключительно этический и эстетический характер. Например, «у государственного служащего должна быть хорошая моральная репутация (лояльность, умение пойти на компромисс, взаимодействие, взаимная поддержка в отношениях с коллегами, конструктивное сотрудничество). Государственный служащий должен быть примером поведения для подчиненных (честным, справедливым, беспристрастным, вежливым, доброжелательным, внимательным и проявлять терпимость в общении с гражданами и коллегами)», как отмечается, в частности, в антикоррупционном стандарте государственных служащих Саратовской области. Третьи предписания касаются неформализованных в нормах федерального и регионального законодательства требований к служебному поведению и профессиональному этикету, предъявляемых к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы субъектов Федерации.

В значительной мере общей характеристикой исследованных антикоррупционных стандартов государственных гражданских служащих в Республике Саха (Якутия), Новгородской области, Тюменской области, Саратовской области является воспроизведение в соответствующем стандарте законодательно установленных запретов, ограничений и дозволений, связанных с государственной гражданской службой и обеспечивающих предупреждение коррупции.

В частности, на основе проведенного анализа можно отметить следующие типичные примеры дублирования положений федерального и регионального законодательства в антикоррупционных стандартах: «Непредставление гражданином при поступлении на государственную службу указанных сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на государственную службу. Невыполнение государственным служащим вышеуказанной обязанности является правонарушением, влекущим его освобождение от замещаемой должности государственной службы либо привлечение к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации».

При этом антикоррупционный стандарт содержательно придает исключительно морально-нравственную окраску соответствующему запрету, дозволению или ограничению». Например, как следует из антикоррупционного стандарта поведения государственных гражданских служащих Саратовской области, «совершение действий по соблюдению антикоррупционного стандарта направлено на предупреждение коррупционных правонарушений и способствует созданию атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения».

В антикоррупционных стандартах органов исполнительной власти субъектов Федерации преимущественно закрепляются нравственные обязательства государственного гражданского служащего, не позволяющие ему:

- заниматься предпринимательской деятельностью, состоять лично, а также через аффилированных лиц в какой-либо коммерческой организации;
- выстраивать отношения личной заинтересованности с лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью;
- осуществлять покровительство, оказывать поддержку субъектам предпринимательской деятельности в корыстных или иных личных интересах;
- предоставлять услуги, предусматривающие денежную или иную компенсацию, за исключением случаев, установленных действующим законодательством;
- создавать условия для получения ненадлежащей незаконной выгоды, пользуясь своим служебным положением;
- проявлять заинтересованность и (или) вмешиваться в гражданско-правовые споры физических лиц, хозяйствующих субъектов вне рамок, установленных законом;
- обращаться к коллегам с просьбами, нарушающими установленный порядок осуществления служебной деятельности, предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций органа.

В антикоррупционных стандартах раскрываются подходы к отношению государственного гражданского служащего к получению подарков и иным знакам внимания:

Получение государственным гражданским служащим подарков, вознаграждений, призов может создавать ситуации этической неопределенности, способствовать возникновению конфликта интересов. Принимая подарок, государственный гражданский служащий может оказаться в моральной или иной зависимости от дарителя (вручателя), стать объектом шантажа.

Государственному гражданскому служащему следует принимать меры к тому, чтобы общепринятые знаки внимания, уважения, оказываемые в

связи с родственными, приятельскими, земляческими или иными отношениями, не приводили к конфликту интересов.

Получение подарков государственным гражданским служащим соответствует профессионально-этическому стандарту поведения, если:

- это является частью официального протокольного мероприятия и происходит публично, открыто;
- ситуация не вызывает сомнения в честности и бескорыстии;
- стоимость принимаемых (вручаемых) подарков не превышает предела, установленного законодательством.

В целом задачу антикоррупционных стандартов для государственных гражданских служащих субъектов Федерации можно определить как формирование комплекса знаний о коррупциогенных ситуациях для формирования стандартов поведения в соответствии с правовыми и морально-этическими нормами.

Вместе с тем отсутствие четких дефиниций в системе правового регулирования рассматриваемых правоотношений на уровне регионов, таких как «признаки коррупционного поведения», «коррупционные действия», «риск совершения коррупционного правонарушения», не могут в полной мере обеспечить эффективность такой меры по противодействию коррупции, как установление на государственной службе субъекта Федерации антикоррупционных стандартов в виде единой системы запретов, ограничений и дозволений.

В качестве рекомендаций и пожеланий полагаем целесообразным установление на федеральном уровне единых требований, определяющих содержание региональных нормативных правовых актов – антикоррупционных стандартов.

8. Регулирование публичных услуг в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и программы противодействия коррупции

Система предоставления государственных услуг в России находится в процессе формирования, но уже сейчас оказание услуг становится важнейшей сферой деятельности всех государственных и муниципальных органов и учреждений. Принятый в 2010 г. Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁵⁹ регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Формирование и функционирование системы предоставления государственных услуг в России дает большие преимущества гражданам и бизнес-структурам, но одновременно эта сфера включает в себе и значительные коррупционные возможности. В то же время антикоррупционные программы ни на уровне субъектов Российской Федерации, ни на муниципальном уровне не уделяют должного внимания данной сфере. Сегодня практически нет ни одного органа государственной власти, коррупционные услуги которого не были бы востребованы бизнесом. В распределении российских рынков коррупционных услуг практически монопольно главенствует исполнительная власть. На ее долю приходится 98,97% общего объема рынка коррупционных услуг (для сравнения: судебная власть 0,86%, законодательная власть 0,17%). Наибольший коррупционный доход приносят нефинансовая контрольная и надзорная деятельность 34,6%,

⁵⁹ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

лицензирование 34,2%, фискальное взимание налогов и налоговый контроль 22,0%⁶⁰.

Можно выделить несколько основных направлений, по которым может осуществляться борьба с коррупцией в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

Оптимизация и конкретизация административных процедур по предоставлению государственных услуг в административных регламентах

Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами, иными органами публичной власти, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги). Его разработка направлена на оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), ставит чиновника в жесткие рамки, снижая коррупциогенный потенциал, способствует повышению эффективности борьбы с коррупцией государственных служащих. Назначение административных регламентов – ограничить произвольное административное усмотрение и установить легальные критерии действий должностных лиц. Упорядочение такой деятельности придает ей открытый и заранее предсказуемый характер, а следовательно, способствует повышению ее эффективности и демократичности, снижению коррупциогенных факторов.

В области регламентации и стандартизации государственных и муниципальных услуг (функций) проделана большая работа: были

⁶⁰ См.: Диагностика российской коррупции: Социологический анализ. Исследование Фонда «ИНДЕМ» // URL: <http://www.anticorr.ru/rute/t/2003>.

разработаны административные регламенты предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций), которые позволили систематизировать полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, упорядочить их деятельность, а также восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве Российской Федерации. В настоящее время административный регламент является основным документом, регулирующим порядок предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций). Административные регламенты служат основой для оптимизации государственных и муниципальных услуг (функций) и перевода их в электронный вид.

На региональном и муниципальном уровнях на конец 2010 г. по данным Минэкономразвития России, утверждены более 6000 и 4000 административных регламентов соответственно⁶¹. Анализ текстов административных регламентов показал, что в них, как правило, не регламентируются административные процедуры, связанные с межведомственным взаимодействием, в целях обеспечения принципа «одного окна». Вместе с тем можно предположить, что административные регламенты должны содержать указанные положения.

В настоящее время происходит передача осуществления полномочий, выполняемых федеральными органами исполнительной власти, на уровень субъектов Российской Федерации. В связи с этим полагаем необходимой разработку в регионах модельных (типовых) административных регламентов предоставления (исполнения) государственных услуг (функций) субъектов Российской Федерации (прежде всего по переданным полномочиям).

Содействовать эффективной борьбе с коррупцией может регулярный мониторинг качества предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций).

⁶¹ Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы / утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р.

Электронная форма оказания государственных и муниципальных услуг

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставляет право заявителям получить услугу в том числе в электронном виде. Этому праву корреспондирует обязанность органов государственной власти совершать предоставление услуг в электронном виде. Для реализации данной идеи был создан единый официальный интернет-портал – gosuslugi.ru.

Кроме того, были созданы следующие ключевые элементы центральной инфраструктуры электронного правительства:

- федеральная государственная информационная система «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- программно-технический комплекс, обеспечивающий получение государственных услуг в электронном виде через инфраструктуру центров общественного доступа;
- информационная система удостоверяющих центров единого пространства доверия электронного правительства.

Внедрение электронного правительства является одним из основных способов не только уменьшения временных и материальных затрат граждан и юридических лиц при взаимодействии с государством, но и снижения уровня коррупциогенности органов государственной и муниципальной власти. Достижение указанной задачи возможно при условии осуществления электронного взаимодействия граждан и юридических лиц с государством и муниципальными органами власти на всех стадиях предоставления государственных и муниципальных услуг.

Перевод процедур предоставления государственных и муниципальных услуг в электронный вид подразумевает возможность получения информации об услугах посредством сети Интернет, подачу документов заявителем в электронном виде, их обработку в системах электронного делопроизводства и направление результата услуги в форме электронного документа. Для

внедрения электронных услуг необходимы, прежде всего, изменение и принятие новых законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, предусматривающих возможности и порядок получения наиболее востребованных и социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Упомянутый Федеральный закон определяет предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме как их предоставление с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.

Электронное государство подразумевает реализацию последовательного, простого и индивидуализированного способа в предоставлении услуг и информации для населения посредством использования информационных и телекоммуникационных технологий, структурную перестройку функционирования государственных органов и их взаимодействия с гражданами и бизнес-структурами.

Построение электронного правительства определено как новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Электронное правительство должно решить три основные проблемы власти:

- 1) ввести электронный документооборот, который позволит уменьшить бюрократические проволочки и ускорить принятие решений;

2) перевести в электронную форму общение граждан и бизнеса с властью;

3) сделать государственное и муниципальное управление более прозрачным, менее коррумпированным, «дебюрократизировать» власть и приблизить ее к гражданам.

Решение указанных проблем позволит снизить уровень коррупциогенности. Электронные услуги исключают (или снижают) непосредственные контакты должностных лиц с гражданами и бизнес-структурами при оказании государственных (муниципальных) услуг. Тем самым внедрение таких технологий существенно ослабляет проблему борьбы с коррупцией.

Вместе с тем социологические исследования показали, что реально к государственным услугам в Интернете прибегают лишь около 6% населения. Осведомленность россиян о возможности получать государственные услуги через Сеть выглядит следующим образом: две пятых населения (41%) знают об этом, треть (32%) – что-то слышали, и около четверти (23%) заявили, что слышат о таких возможностях впервые. Больше всего осведомленных об услугах электронного правительства – среди молодежи 18 – 20 лет (52%) и жителей крупных городов (55%)⁶².

Развитие сети многофункциональных центров

Еще одно направление снижения коррупции – создание многофункциональных центров (МФЦ) предоставления государственных и муниципальных услуг, которое было предусмотрено еще до принятия Закона № 210-ФЗ Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и Концепцией формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. На основании этих документов пилотные многофункциональные центры были созданы в ряде субъектов Российской Федерации. За прошедшее время идеология создания и

⁶² Интерфакс. 2011. 8 июля.

функционирования многофункциональных центров, в том числе в отношении правового статуса многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг, существенно поменялась.

В прежней дефиниции – многофункциональный центр предоставления государственных (муниципальных) услуг является государственным или муниципальным учреждением (в том числе автономным учреждением), созданным субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в целях организации централизованного предоставления государственных (муниципальных) услуг». Сейчас в соответствии с Законом № 210-ФЗ МФЦ – это российская организация независимо от организационно-правовой формы, отвечающая требованиям, установленным Федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Эволюция правового статуса в рамках административной реформы выводит МФЦ из государственно-публичной сферы в частноправовую. На сегодняшний день подавляющее количество МФЦ являются государственными учреждениями, созданными министерствами экономического (социального) развития соответствующих субъектов РФ (их структурными подразделениями).

Согласно информации, размещенной на сайте Минэкономразвития России, сейчас действует более 600 МФЦ в 62 регионах России⁶³. Учитывая, что Российская Федерация включает в себя 83 субъекта, данная цифра означает, что одна четвертая часть субъектов Российской Федерации не имеет МФЦ. В 2007 – 2011 гг. на создание МФЦ потрачено более 1,4 млрд. руб. федеральных средств и порядка 4,6 млрд. руб. из региональных бюджетов. МФЦ создаются в виде как бюджетных, так и автономных учреждений. Последнее дает возможность центрам привлекать средства за счет своей коммерческой деятельности, дополнительно повышая комфорт

⁶³ <http://www.ar.gov.ru/citizen/mfc>

для граждан и эффективность своей работы. Так, в помещении МФЦ могут располагаться филиалы банков для оплаты счетов на месте.

Успешный опыт в развитии многофункциональных центров имеется в Липецкой области, где создано 17 МФЦ – по одному в каждом муниципальном районе и городском округе, причем количество оказываемых ими услуг довольно значительное – от 200 до 400⁶⁴. В то же время, например, в Ставропольском крае работа по созданию МФЦ пока только начинает осуществляться, причем в основном – усилиями муниципалитетов, а не органов государственной власти края. Действующие МФЦ в основном имеют статус муниципальных бюджетных учреждений; МФЦ со статусом государственных бюджетных учреждений почти нет. В самом городе Ставрополе из двух заявленных МФЦ действует только один, в Пятигорске и ряде других крупных городов Ставропольского края, несмотря на продекларированность, МФЦ еще не действует. Соглашения заключены далеко не между всеми органами, которые оказывают услуги через МФЦ города Ставрополя, причем соглашения о взаимодействии заключены с явным нарушением установленного порядка – в них в качестве одной из сторон отсутствует сам многофункциональный центр в лице его руководителя, на что было обращено внимание в ходе исследования⁶⁵. Соответственно, требуется перезаключение таких соглашений.

Многие услуги оказываются без заключенного соглашения (всего было заключено на момент исследования 4 соглашения, причем все – с нарушениями). Количество оказываемых услуг – 60 (из запланированных в Программе 85), причем некоторые из оказываемых услуг не имеют пока

⁶⁴ Надо сказать, что так не везде: например в Тверской области часть МФЦ оказывают только по 50 услуг, хотя созданы и действуют уже почти на протяжении года.

⁶⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» (вместе с «Положением о требованиях к заключению соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления») // СЗ РФ. 2011. № 40. Ст. 5559.

четкой нормативно-правовой базы в виде административных регламентов (имеется только 52 административных регламента из 90, которые были указаны в Программе в виде доли регламентированных государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти края). Соблюдение стандартов комфортности в МФЦ Ставропольского края также уступает тем, которые предоставляют МФЦ Липецкой области⁶⁶.

По материалам Минэкономразвития России 90% из обратившихся за получением услуги высоко оценили работу МФЦ: ожидание в очереди сократилось более чем в 2 раза – с 40–80 минут до 15–30, время обслуживания – с 20–40 минут до 5–15. Однако данные цифры далеко не всегда отражают реальное положение дел, поскольку в отдельных регионах, чтобы получить талон на прием, нужно приходить к шести утра и дожидаться своей очереди. Таким образом, время, потраченное в очереди, просто сдвигается на ожидание талона на услугу. Данную ситуацию наглядно характеризует пример, приведенный на с.12 настоящего доклада.

Сегодня в каждом МФЦ предоставляется от 50 до 200 государственных и муниципальных услуг. Наиболее востребованы из них регистрация прав на недвижимость и земельные участки, услуги в области строительства (например, постановка на государственный технический учет объектов капитального строительства), оказание социальной поддержки населению, государственные услуги в сфере миграции (постановка на учет по месту пребывания и пр.). Вместе с тем имеет место практика формирования так называемых неосновных, дополнительных услуг, которые оказываются МФЦ за плату. В приложении № 1 приводится перечень таких услуг, оказываемых одним из МФЦ.

⁶⁶ В МФЦ Липецкой области организовано свыше 30 окон приема документов, было открыто на момент исследования 22, работал консультант; в МФЦ города Ставрополя было открыто всего 4 окна из 9 запланированных, наблюдалась очередь.

Разбивка государственных и муниципальных услуг на основные и дополнительные существует во всех МФЦ, но объем и соотношение основных и дополнительных услуг существенно различаются⁶⁷.

Организация работы МФЦ, безусловно, существенно отличается по регионам. Отдельные МФЦ предусматривают дополнительные услуги, облегчающие получение основных услуг гражданами.

Например, в Липецкой области внедрена система удаленного доступа. Уже сейчас жители 20-ти далеких от центра районов могут делать заявки на предоставление госуслуг через терминалы, установленные в их населенных пунктах. Помимо выхода в Интернет, терминалы дают возможность видеобщения с оператором МФЦ. В дальнейшем Липецкая область планирует оснастить такими терминалами каждую сельскую администрацию (всего 325 населенных пунктов).

В Астраханском МФЦ расположен киоск агентства по занятости населения и проводятся регулярные «горячие линии» для предпринимателей с министром экономического развития области.

В Ульяновской области ведется активная работа по созданию и развитию сети МФЦ на базе отделений почтовой связи. Жители сельских поселений могут оформить заявки на госуслуги через пункты коллективного доступа в Интернет, расположенные в почтовых отделениях. В их распоряжении оказывается компьютер с бесплатным выходом в Интернет (услуги МФЦ и портал Госуслуг), а также операторы почты, которые прошли соответствующее обучение и могут помочь людям сориентироваться в работе с сайтами.

В 2011 г. в рамках краевой программы «Информационное общество Кубани» в МФЦ обратились около 1,6 млн жителей региона. Из них услугами МФЦ воспользовались более 1,1 млн человек. Предполагается, что уже к лету 2012 г. в МФЦ произойдут изменения. С 1 июля 2012 г. жителям края не придется предъявлять все документы и справки для получения того

⁶⁷ См. например: <http://mfc.krd.ru/SitePages/services.aspx>

или иного вида услуг. Достаточно будет показать «Карту жителя». Все данные о человеке будут храниться в единой базе. Это упростит процедуру оформления документов и, соответственно, ускорит обслуживание⁶⁸.

Результаты работы многофункциональных центров демонстрируют сокращение сроков получения государственных и муниципальных услуг, снижение межведомственной волокиты, достижение существенного антикоррупционного эффекта за счет отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги государственными и муниципальными служащими, исчезновение спроса на деятельность включенных в коррупционные схемы посредников, что позволяет минимизировать расходы на обеспечение условий качественного, доступного и комфортного получения государственных и муниципальных услуг в соответствии с утвержденными административными регламентами и заключенными соглашениями.

Однако позитивные выводы не всегда соответствуют действительности. Полезной представляется «обратная» связь, которая позволяет взглянуть на ситуацию с позиции пользователя. В этом отношении заслуживающим внимания представляется опыт Краснодарского МФЦ, который ввел виртуальную книгу отзывов. Можно привести в качестве примера несколько «записей» (с сокращениями) в такой книге (Прикубанский отдел)⁶⁹:

1. «Дважды была в МФЦ. Сначала 20 мин. ждала в очереди администратора, чтобы получить электронный талон на сдачу документов для снятия обременения, не дождавшись, ушла, а очередь все больше и больше! График работы до 20-00, второй раз пришла в рабочий день в 18-00, очередь закрыта, талонов не выдают».

2. «Мною 06.02.2012 г. был подан запрос на выдачу кадастрового паспорта на земельный участок. 15.02.2012 получила отказ. Запрос был подан вновь, но 21.02.2012 вновь получила отказ по причине "не оплаты", хотя

⁶⁸ <http://www.livekuban.ru/node/458236>

⁶⁹ <http://mfc.krd.ru/SitePages/BookVisitors.aspx>

оплата была внесена еще 06.02.2012. И в первом, и во втором случае мне отказали по вине сотрудников окон № 28 и 29, которые в итоге послали меня на Сормовскую, 3, чтобы я «там разбиралась». Для чего тогда МФЦ?».

Интересны и ответы, которые также включаются в книгу отзывов. В первом случае заявителю посоветовали обратиться к руководителю учреждения, а во втором – в Федеральное бюджетное учреждение «Кадастровая палата по Краснодарскому краю». Как видно, ситуация далека от желаемой.

Наряду с появлением новых возможностей неизбежно и появление новых вопросов, связанных с реализацией Закона. Главным вопросом, без сомнения, является ответственность МФЦ. Приоритетом нормативного регулирования в данном направлении должно стать недопущение коррупции в случае создания МФЦ как коммерческой организации, деятельность которой будет направлена на систематическое получение прибыли.

Трудности вызывает соотношение административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг с государственными (муниципальными) органами, заявителями и местом МФЦ в подобных правоотношениях. Остается неясность во взаимодействии МФЦ и государственного (муниципального) органа.

Следует обратить внимание на отсутствие в МФЦ должностных лиц: требования к сотрудникам МФЦ определяются его регламентом (внутренними локальными актами). Как известно, коррупцией является злоупотребление служебным положением, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера. Сотрудникам МФЦ (созданных в организационно-правовой форме, отличной от государственного или муниципального учреждения) нельзя будет инкриминировать получение взятки, так как должностными лицами, в соответствии с УК РФ, признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя

власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях. Таким образом, в целях предотвращения коррупционных проявлений необходима проработка правового статуса сотрудника МФЦ.

Платность (бесплатность) предоставления государственных и муниципальных услуг

При реализации мероприятий по оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг особое внимание должно быть уделено вопросам взимания платы за указанные услуги. В соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственные и муниципальные услуги предоставляются заявителям на бесплатной основе, за исключением случаев, если за их предоставление взимается государственная пошлина, установленная законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также если взимание платы за услуги для заявителя предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами (до момента признания утратившими силу положений нормативных правовых актов, устанавливающих плату за услуги).

В целях предотвращения случаев взимания платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами, необходимо провести мероприятия по упорядочению взимания платы с заявителей при предоставлении государственных и муниципальных услуг с внесением соответствующих изменений в нормативные правовые акты (отмена платы или ее перевод в государственную пошлину).

В настоящий момент сфера предоставления государственных и муниципальных услуг имеет недостатки, которые вызывают значительные

затруднения у заявителя, связанные с необходимостью обращения в различные организации для получения документа, требуемого органом исполнительной власти. Заявитель может быть направлен за предоставлением услуги в подведомственное учреждение на различных основаниях. При этом указанные организации используют непрозрачные механизмы ценообразования на услуги, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, и занимают монопольное положение на рынке оказания услуг, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг.

Услуги могут быть платными для заявителя только в том случае, если это предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Кроме того, в целях повышения прозрачности процедуры ценообразования на услуги, которые являются обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, предельный размер платы за подобные услуги, оказываемые организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг, должен утверждаться органами исполнительной власти на основании методик определения размера платы, направленных на определение экономически обоснованного размера такой платы.

Необходимым условием эффективной реализации мероприятий по оптимизации участия подведомственных учреждений в предоставлении государственных и муниципальных услуг является проведение мониторинга случаев принуждения получателей государственных и муниципальных услуг к заключению возмездных договоров с третьими лицами на безальтернативной и платной основе, а также контроль за реализацией требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Это позволит сократить число случаев, когда заявителю для получения государственной или муниципальной услуги следует предварительно обратиться в стороннюю организацию.

Перечень услуг, обязательных при предоставлении государственных и муниципальных услуг, должен содержать наиболее востребованные и социально значимые услуги государственных и муниципальных учреждений в сфере здравоохранения, образования, культуры, социального обслуживания, труда и занятости и в других сферах общественных отношений. Возможность предоставления таких услуг в электронном виде, размещение информации о них в федеральном реестре и на едином портале должны быть обеспечены субъектами Российской Федерации в первоочередном порядке.

Практика предоставления государственных и муниципальных услуг

Российская действительность показывает, что не всегда правовые нормы реализуются в соответствии с их содержанием. В связи с этим проведение мониторинга предоставления государственных и муниципальных услуг позволяет выявить реальную картину. Такая работа может вестись как государственными и муниципальными органами, так и негосударственными структурами. В настоящее время мониторинг активно ведется далеко не во всех субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Следует обратить внимание на положительные примеры мониторинга предоставления государственных и муниципальных услуг, в частности на опыт Татарстана, где активно участвуют в мониторинге негосударственные структуры, средства массовой информации.

Приведем некоторые данные по материалам газеты «Молодежь Татарстана»⁷⁰. Было подсчитано, что за месяц через портал государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан проведено около 1 млн. операций (по данным на август 2011 г.). Иными словами, каждые 3 секунды производится по одной услуге. Такой показатель является существенным. Однако мониторинг показал, что большая часть процедур сводится к тому, что интернет-пользователь проверяет интересующую его информацию,

⁷⁰ <http://uslugi.tatar.ru>

поскольку запрос на подобную информацию также рассматривается как услуга, что существенно повышает отчетные данные по оказанию электронных услуг. Таких запросов за месяц через Интернет было выявлено почти 680 тысяч.

По данным заместителя главы Минсвязи Республики Татарстан А. Гайнуллиной через Интернет было подано 12 тысяч заявлений, записано в электронные очереди почти 228 тыс. человек, совершено 103 тыс. платежей на общую сумму 31,3 млн. руб⁷¹.

В отличие от федерального портала, который в основном лишь выдает информацию, как получить услугу, а проводить какие-либо операции по сети практически невозможно, порталы государственных и муниципальных услуг субъектов Российской Федерации реально рабочие. Однако насколько электронные услуги стали действительно электронными, проверить достаточно сложно. Отнесение услуги к электронной не означает отсутствия необходимости личного общения с чиновниками.

На сайте uslugi.tatar.ru есть 18 популярных государственных услуг, которые можно получить в электронном виде. Однако получить электронную государственную или муниципальную услугу в полном объеме практически невозможно. Так, обозначенная на сайте услуга подачи заявления в ЗАГС позволяет выбрать дату, время и место регистрации заключения брака, заполнить заявление, оплатить государственную пошлину и записаться на прием для подачи заявления о заключении брака. Иначе говоря, личное общение с чиновником обязательно, но все, что предшествует этому общению, возможно в электронном виде.

Так, электронная услуга по получению загранпаспорта не до конца электронная. Можно оплатить госпошлину, проверить, готов ли паспорт. Но подать заявление необходимо лично. Причем «живые» очереди для подачи документов сохраняются до сих пор.

⁷¹ Там же.

Услуги ГИБДД также являются электронными лишь частично: можно оплатить штрафы, записаться на прием к сотруднику инспекции для регистрации транспортного средства, замены водительского удостоверения, прохождения государственного технического осмотра и т.д., но остальная составляющая услуги, причем самая коррупциогенная, происходит с личным присутствием заявителя.

Регистрация юридического лица возможна как с помощью посредников, как правило, связанных с соответствующими государственными структурами, так и самостоятельно. По данным проведенных исследований⁷² в последнем случае приходится обращаться в соответствующие структуры в среднем 16 раз. В этом же исследовании приведены цифры, показывающие роль посредников в оказании комплексных государственных услуг по созданию бизнеса: 23% всех обращений – это обращения в федеральные органы исполнительной власти, 10% – региональный уровень, муниципальный уровень – 2%, остальные 65% – аффилированные с властью организации.

9. Антикоррупционный мониторинг в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях

В программах противодействия коррупции, принимаемых в субъектах Российской Федерации, нередко закрепляются положения, посвященные как мониторингу реализации самих программ, так и антикоррупционному мониторингу в целом. Например, в комплексной целевой программе «Противодействие коррупции в Астраханской области на 2010-2012 годы» установлено, что эффективной реализацией программы будут способствовать применение результатов мониторинга коррупции в Астраханской области и мониторинга проблемных сфер экономики Астраханской области, призванных: оценить эффективность программных мероприятий;

⁷² <http://www.tatpressa.ru/news/odno-okno-no-dvadtsat-dyrok-2688.html>

контролировать процесс реализации программы⁷³. В Липецкой области предполагается, что реализация программы даст возможность разработать и внедрить систему мониторинга антикоррупционных мероприятий, позволяющую определять их приоритетные направления, оценивать эффективность и своевременно корректировать проведение антикоррупционной политики⁷⁴.

Иногда непосредственно в целях и задачах программ противодействия коррупции указывается на осуществление антикоррупционного мониторинга. Так, в Республике Алтай одной из основных целей республиканской целевой программы является мониторинг коррупционных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики в Республике Алтай⁷⁵. Однако в ряде субъектов Российской Федерации в данном случае происходит смешение этих целей и задач. Например, в Забайкальском крае целью программы является организация антикоррупционного мониторинга, просвещения и пропаганды. Но это же самое названо и одной из задач программы⁷⁶.

В Программе противодействия коррупции в Республике Башкортостан на 2011-2013 годы» выделяется специальный раздел «Антикоррупционный мониторинг». При этом положительно, что в этой Программе содержится не только указание на обязательность проведения антикоррупционного мониторинга (пункт 3.1), но и прямо закреплена обязанность Правительства Республики Башкортостан размещать на официальном сайте в сети Интернет обобщенную информацию об антикоррупционном мониторинге, осуществляемом республиканскими органами исполнительной власти (пункт 3.2).

Весьма развернутыми являются положения раздела IV «Организация мониторинга коррупциогенных факторов и мер антикоррупционной

⁷³ Постановление Правительства Астраханской области от 7 июля 2010 г. № 288-П «О комплексной целевой программе «Противодействие коррупции в Астраханской области на 2010 - 2012 годы».

⁷⁴ Постановление администрации Липецкой области от 30 сентября 2008 г. № 257 «Об утверждении областной целевой программы «О противодействии коррупции в Липецкой области на 2009 – 2012 годы».

⁷⁵ Постановление Правительства Республики Алтай от 22 января 2009 г. № 4 «О республиканской целевой программе «Противодействие коррупции в Республике Алтай на 2009-2011 годы».

⁷⁶ Постановление Правительства Забайкальского края от 29 ноября 2011 г. № 434 «Об утверждении краевой долгосрочной целевой программы «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2012-2014 годы».

политики» республиканской целевой программы «О противодействии коррупции в Республике Дагестан на 2012-2014 годы»⁷⁷. Однако наиболее полными представляются мероприятия по антикоррупционному мониторингу в рамках выполнения долгосрочной целевой программы противодействия коррупции в Вологодской области на 2011-2012 годы». Раздел 8 «Организация и проведение антикоррупционного мониторинга» этой программы содержит целый ряд направлений по антикоррупционному мониторингу, осуществляемому органами исполнительной власти Вологодской области⁷⁸.

Целевой программой Ставропольского края «Противодействие коррупции в сфере деятельности исполнительной власти Ставропольского края на 2010-2014 годы» прямо предписано разработать и утвердить методику проведения ежегодного комплексного антикоррупционного мониторинга, направленного на оценку эффективности принимаемых органами исполнительной власти Ставропольского края мер в рамках противодействия коррупции (пункт 11)⁷⁹. Рассмотрим подробнее практику принятия в субъектах Российской Федерации специальных правовых актов, посвященных антикоррупционному мониторингу.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации идет активное внедрение правового мониторинга в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. В ряде субъектов Федерации уже приняты законы, закрепляющие нормативные основы его проведения⁸⁰.

⁷⁷ Постановление Правительства РД от 11 ноября 2011 г. № 400 «Об утверждении республиканской целевой программы «О противодействии коррупции в Республике Дагестан на 2012-2014 годы».

⁷⁸ Постановление Правительства Вологодской области от 31 мая 2010 г. № 627 «Об утверждении долгосрочной целевой программы противодействия коррупции в Вологодской области на 2011 – 2012 годы».

⁷⁹ Постановление Правительства Ставропольского края от 21 апреля 2010 г. № 121-п «О краевой целевой программе «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010 – 2014 годы». Утверждение методики проведения антикоррупционного мониторинга в Санкт-Петербурге предусматривалось ранее действовавшей Программой противодействия коррупции в Санкт-Петербурге на 2009 – 2010 годы». См. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2009 г. № 680 «О Программе противодействия коррупции в Санкт-Петербурге на 2009 – 2010 годы».

⁸⁰ Это, в частности, Закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области», Областной закон Ленинградской области от 21 декабря 2010 г. № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Ленинградской области», Закон Еврейской автономной области от 17 ноября 2010 г. № 848-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Еврейской автономной области», Закон Республики Татарстан от 3 июля 2010 г. № 49-ЗРТ «О мониторинге законов

Нередко в этих законах прямо закрепляется связь правового мониторинга с деятельностью по противодействию коррупции. Так, одной из основных задач проведения мониторинга законов Республики Татарстан является выявление противоречий, дублирования и пробелов в правовом регулировании, норм, имеющих неоднозначное понимание со стороны правоприменителей, положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции⁸¹. Целью проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Ленинградской области является в том числе выявление в нормативных правовых актах области коррупциогенных факторов и их последующего устранения⁸².

Как уже отмечалось, в большинстве субъектов Российской Федерации приняты также и специальные законы о противодействии коррупции, в которых, как правило, выделяются специальные статьи или положения, посвященные антикоррупционному мониторингу⁸³.

Однако обращает на себя внимание то обстоятельство, что как объем, так и порядок регламентации проведения антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации значительно различаются. При этом даже само понятие «антикоррупционный мониторинг» зачастую имеет разное правовое наполнение⁸⁴. В отдельных субъектах Российской Федерации определение дефиниции «антикоррупционный мониторинг» вводится на

Республики Татарстан», Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе», Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области».

⁸¹ Статья 2 Закона Республики Татарстан от 3 июля 2010 г. № 49-ЗРТ «О мониторинге законов Республики Татарстан».

⁸² Статья 2 Областного закона Ленинградской области от 21 декабря 2010 г. № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Ленинградской области».

⁸³ Например, ст. 7 Закона Астраханской области от 28 мая 2008 г. № 23/2008-ОЗ «О противодействии коррупции в Астраханской области» предусмотрено, что предупреждение коррупционных правонарушений осуществляется путем применения в том числе мониторинга коррупционных правонарушений в целом и отдельных их видов. В статье 9 этого же Закона содержится положение, согласно которому органы государственной власти Астраханской области проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения в порядке, установленном указанными органами, и согласно методике, определенной федеральным законодательством.

⁸⁴ Так, в Кабардино-Балкарской Республике, Вологодской области и Санкт-Петербурге установлено, что антикоррупционный мониторинг включает в себя мониторинг проявлений коррупции, коррупциогенных факторов и мер антикоррупционной политики; в Республике Алтай в него включаются наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов и результатов антикоррупционной политики.

уровне подзаконного акта исполнительной власти⁸⁵. Иногда легальное определение антикоррупционного мониторинга дается даже на уровне муниципальных правовых актов (например, Кавалеровский муниципальный район Приморского края⁸⁶).

В ряде субъектов Российской Федерации содержание антикоррупционного мониторинга раскрывается посредством указания на цели его проведения. Анализ законодательства субъектов Федерации позволяет выделить следующие основные цели проведения антикоррупционного мониторинга:

- оценка реализации полномочий соответствующих органов в сфере противодействия коррупции (Вологодская область);
- своевременное принятие решений государственными органами, направленных на противодействие коррупции и предотвращение ее негативных последствий (Республика Башкортостан);
- оценка эффективности осуществляемых мероприятий по противодействию коррупции (Республики Башкортостан, Бурятия); повышение эффективности мер по реализации антикоррупционной политики (Республика Карелия);
- выявление в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов (Вологодская область);
- информирование граждан, общественности, органов государственной власти и органов местного самоуправления о состоянии противодействия коррупции (Республика Карелия);
- подготовка предложений органам, реализующим меры по противодействию коррупции (Республика Башкортостан);

⁸⁵ Так, согласно постановлению правительства Новосибирской области от 20 октября 2011 г. № 458-п «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга», антикоррупционный мониторинг в Новосибирской области – это наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупциогенных факторов, коррупционных проявлений, а также мер по реализации антикоррупционной политики в Новосибирской области.

⁸⁶ Согласно постановлению администрации Кавалеровского муниципального района от 15 марта 2010 г. № 108 антикоррупционный мониторинг – это наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупциогенных факторов, а также мер реализации антикоррупционной политики.

– выработка предложений и приведение правовых актов органов государственной власти в соответствие с действующим законодательством (Санкт-Петербург, Республика Бурятия);

– обеспечение разработки и реализации антикоррупционных планов и программ путем учета коррупционных правонарушений, анализа документов, проведения опросов и экспериментов, обработки, оценки и интерпретации данных о проявлениях коррупции (Санкт-Петербург, Кабардино-Балкарская Республика)⁸⁷.

Представляется, что нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, устанавливающие способ организации антикоррупционного мониторинга и порядок его проведения, должны предусматривать:

– орган публичной власти, осуществляющий координационные полномочия при проведении антикоррупционного мониторинга различными органами на территории субъекта Российской Федерации;

– порядок взаимодействия органов власти субъекта Российской Федерации, участвующих в проведении правового мониторинга, в части информационного обмена;

– сроки (периодичность) проведения мониторинговых мероприятий, уточняемые в рамках утверждаемых планов антикоррупционного мониторинга, срок предоставления собранной информации уполномоченному органу для обобщения, срок подготовки и направления итогового документа;

– форму утверждения итогового документа.

В отдельных субъектах Российской Федерации, например в Саратовской области, предусмотрено проведение антикоррупционного

⁸⁷ Статья 5 Закона Республики Алтай от 5 марта 2009 г. № 1-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Алтай», ст. 9 Закона Республики Башкортостан от 13 июля 2009 г. № 145-з «О противодействии коррупции в Республике Башкортостан», ст. 9 Закона Республики Бурятия от 16 марта 2009 г. № 701-IV «О противодействии коррупции в Республике Бурятия», ст. 11 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 19 июня 2007 г. № 38-РЗ «О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике», ст. 8 Закона Республики Карелия от 23 июля 2008 г. № 1227-ЗРК «О противодействии коррупции», ст. 5 Закона Вологодской области от 9 июля 2009 г. № 2054-ОЗ «О противодействии коррупции в Вологодской области», ст. 8 Закона Санкт-Петербурга от 14 ноября 2008 г. № 674-122 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге».

мониторинга специально уполномоченным органом по противодействию коррупции в области (ст. 9 и 10 Закона Саратовской области «О противодействии коррупции в Саратовской области»). Результаты мониторинга используются при подготовке проектов правовых актов, докладов, информации для совещаний, выступлений в СМИ, методических рекомендаций для органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления области, мер по профилактике коррупционных правонарушений⁸⁸. При этом весьма положительно следует расценить тот факт, что практически все акты предусматривают опубликование информации о результатах антикоррупционного мониторинга в официальных печатных источниках, а также размещение ее на соответствующем портале (сайте) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Наряду с ежегодными докладами о состоянии законодательства в некоторых субъектах Российской Федерации сложилась также практика подготовки тематических докладов (отчетов) по результатам мониторинга⁸⁹. Представляется, что основным недостатком методики, используемой при подготовке отчетов о результатах антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, является то, что эти отчеты по большей части носят описательный характер, правовые проблемы в них только констатируются, а пути решения таких проблем называются в самом общем виде, без указания их конкретных исполнителей и сроков. Даже если конкретные исполнители и называются, то, как правило, отсутствуют рекомендации по решению самих проблем.

Весьма остро стоит вопрос о конкретных формах использования результатов проведенного мониторинга в непосредственной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, поэтому представляется целесообразным в

⁸⁸ Постановление Саратовской областной Думы от 21 апреля 2010 г. № 31-1526 «О докладе Саратовской областной Думы «Мониторинг законодательной деятельности Саратовской областной Думы в 2009 году».

⁸⁹ Например, в Нижегородской области предусмотрена подготовка сводного отчета о результатах проведения антикоррупционного мониторинга. См.: Постановление правительства Нижегородской области от 23 сентября 2009 г. № 685 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области».

соответствующих нормативных правовых актах четко определять значение результатов антикоррупционного мониторинга:

- выводы из проведенного антикоррупционного мониторинга должны формулироваться как рекомендации, адресованные конкретным органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам, организациям и учреждениям;

- должны предусматриваться формы реагирования (внесение изменений в законодательство, корректировка правоприменительной практики, проведение преобразований в структуре органов власти и т.д.);

- непринятие надлежащих мер должно рассматриваться как неисполнение должностных обязанностей с возложением на виновных лиц юридической (дисциплинарной) ответственности.

Соответствующие положения законов субъектов Российской Федерации об антикоррупционном мониторинге нередко получают свое дальнейшее развитие в нормативных правовых актах органов исполнительной власти. В этих актах детально регулируется и порядок проведения антикоррупционного мониторинга. Так, высшими исполнительными органами утверждены порядок проведения антикоррупционного мониторинга в Санкт-Петербурге, Республике Карелия, Липецкой области⁹⁰ и др.

В ряде субъектов Российской Федерации функция по организации и осуществлению антикоррупционного мониторинга прямо закреплена за соответствующим органом исполнительной власти. Например, в Республике Дагестан это Министерство юстиции Республики⁹¹; в Республике Татарстан – специальный Комитет по социально-экономическому мониторингу, который осуществляет полномочие по организации проведения социологических

⁹⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 декабря 2009 г. № 1448, постановление Правительства Республики Карелия от 31 декабря 2009 г. № 321-П, постановление администрации Липецкой области от 30 октября 2009 г. № 370.

⁹¹ Постановление Правительства Республики Дагестан от 30 апреля 2010 г. № 128 «Вопросы Министерства юстиции Республики Дагестан».

исследований в целях антикоррупционного мониторинга⁹². В отдельных субъектах Российской Федерации функции по проведению антикоррупционного мониторинга возложены практически на все органы исполнительной власти (например, в Республике Карелия⁹³).

Пожалуй, дальше всех в этом направлении пошла Липецкая область, в которой утвержден специальный административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению регулярного антикоррупционного мониторинга⁹⁴. Этот административный регламент разработан в целях повышения эффективности исполнения государственной функции по осуществлению антикоррупционного мониторинга и определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) по исполнению государственной функции. Данная функция осуществляется таким органом исполнительной власти Липецкой области, как управление административных органов. Однако вряд ли можно рассматривать осуществление антикоррупционного мониторинга как особую государственную функцию. Это, скорее, одна из составных частей общей деятельности органов государственной власти по противодействию коррупции или же составная часть осуществления мониторинга правоприменения. Представляется, что регламентация осуществления антикоррупционного мониторинга в форме административного регламента исполнения государственной функции излишне усложняет правовую систему на уровне субъекта Российской Федерации и не приносит дополнительных преимуществ в сфере противодействия коррупции.

Отметим и иные проблемы, возникающие при определении органов, включенных в процесс осуществления антикоррупционного мониторинга. В нормативных правовых актах об антикоррупционном мониторинге ряда

⁹² Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2005 г. № 383 «Вопросы Комитета Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу».

⁹³ Постановления Правительства Республики Карелия от 8 октября 2010 г. № 211-П, от 1 ноября 2010 г. № 236-П, от 23 ноября 2010 г. № 258-П и др.

⁹⁴ Постановление администрации Липецкой области от 31 декабря 2010 г. № 499 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению регулярного антикоррупционного мониторинга».

субъектов Федерации чрезмерно значительная роль уделяется деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, судов. Например, во Владимирской области из 26 показателей антикоррупционного мониторинга ответственными за 16 показателей являются в том числе федеральные структуры⁹⁵. Более того, из таких 16 показателей за две трети (11 показателей) полностью ответственны исключительно территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, областной суд⁹⁶. А поскольку в тексте самого акта справедливо указывается на то, что указанные федеральные структуры могут быть привлечены к проведению мониторинга только по согласованию, то при неполучении такого согласия провести мониторинг будет в принципе невозможно.

Еще более сложной описанная выше ситуация выглядит в отношении муниципального антикоррупционного мониторинга в указанном субъекте Российской Федерации. В правовых актах муниципальных образований Владимирской области практически дословно воспроизводятся положения указанного выше постановления губернатора области⁹⁷. Таким образом, органы местного самоуправления привлекают к проведению мониторинга (хотя и с оговоркой «по согласованию») территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Соответственно и последствия здесь могут быть такими же, как и в случае с областным антикоррупционным мониторингом.

В отдельных субъектах Российской Федерации осуществление антикоррупционного мониторинга возлагается только на один орган. Например, в Ростовской области – это комиссия по противодействию

⁹⁵ Постановление губернатора Владимирской области от 25 мая 2009 г. № 420 «О порядке проведения антикоррупционного мониторинга во Владимирской области».

⁹⁶ При этом заметим, что органы прокуратуры области в данном мониторинге не задействованы, хотя есть указание на Следственное управление Следственного комитета России по области. И наоборот – в постановлении администрации Палкинского района Псковской области от 22 июня 2011 г. № 376 «О порядке проведения об антикоррупционном мониторинге в Палкинском районе» указана только прокуратура района.

⁹⁷ Например, постановление главы округа Муром от 14 июля 2009 г. № 1703 «О порядке проведения антикоррупционного мониторинга в округе Муром».

коррупции в Ростовской области⁹⁸. Однако представляется сомнительным, что силами только одного органа возможно провести всесторонний и качественный мониторинг, даже если данный орган в своей деятельности будет опираться на соответствующую информацию от иных органов.

Определенным недостатком практически всех правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов по антикоррупционному мониторингу является то, что такой мониторинг осуществляется исключительно силами самих органов публичной власти. Хотя в данных актах иногда и указывается на использование в качестве источников информации для мониторинга сведений, поступивших от институтов гражданского общества, обращений самих граждан. Следует учитывать, что антикоррупционный мониторинг неэффективен без осуществления комплексного анализа всех сфер общественных отношений с привлечением институтов гражданского общества, включая независимые организации⁹⁹. Проведение мониторинга с привлечением независимых экспертных организаций позволит учитывать все разнообразие сложившейся правоприменительной практики. Однако случаи их непосредственного участия в осуществлении антикоррупционного мониторинга весьма редки. Одним из немногих исключений здесь является Нижегородская область. Так, Торгово-промышленной палате Нижегородской области, филиалу ВНИИ МВД России по Приволжскому федеральному округу рекомендовано оказывать аппарату Правительства Нижегородской области содействие в организации и проведении антикоррупционного мониторинга¹⁰⁰. Однако обращает на себя внимание, что те же самые организации привлекаются к

⁹⁸ В соответствии с постановлением администрации Ростовской области от 22 ноября 2010 г. № 305 «О Порядке осуществления комиссией по противодействию коррупции в Ростовской области антикоррупционного мониторинга».

⁹⁹ Отнюдь не случайно, что в Указе Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» установлено, что общий проект плана мониторинга правоприменения ежегодно разрабатывается Министерством юстиции РФ с учетом в том числе предложений институтов гражданского общества.

¹⁰⁰ Пункт 4 постановления Правительства Нижегородской области от 23 сентября 2009 г. № 685 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области».

осуществлению антикоррупционного мониторинга на муниципальном уровне Нижегородской области¹⁰¹.

Это говорит о необходимости расширения круга субъектов осуществления мониторинга, в том числе за счет независимых экспертных организаций. Например, в рассмотренном случае с бизнес-объединениями речь идет не только о региональных торгово-промышленных палатах, но и о других составляющих так называемой «большой четверки» – РСПП, ТПП России, «Деловой России», «Опоре России».

Особо следует отметить, что бизнес-объединения создают специальные структуры, призванные повысить качество собственной мониторинговой деятельности, в том числе в сфере противодействия коррупции¹⁰². Региональные союзы промышленников и предпринимателей в постоянном режиме готовят обзоры об изменениях законодательства и правоприменительной практики (например, Волгоградская, Кемеровская, Ульяновская области и др.)¹⁰³.

Бизнес-объединения активно участвуют в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Например, 22 торгово-промышленные палаты уровня субъектов Российской Федерации и муниципального уровня получили аккредитацию Министерства юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов. Наряду с

¹⁰¹ Пункт 4 постановления главы администрации города Нижнего Новгорода от 18 марта 2010 г. № 1369 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории города Нижнего Новгорода».

¹⁰² Например, с 2009 г. в Российском союзе промышленников и предпринимателей (РСПП) введена система мониторинга законодательства и правоприменительной практики, обеспечивающая формирование позиции РСПП по наиболее значимым законодательным инициативам. В структуре РСПП создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Также было принято решение о подготовке ежегодного доклада о результатах мониторинга правоприменительной практики в приоритетных для РСПП сферах правового регулирования. Помимо результатов анкетирования, в рамках мониторинга анализируется информация, получаемая по запросам из органов государственной власти, а также по результатам обобщения судебной практики. См.: Отчетный доклад об основных направлениях и результатах деятельности РСПП в 2006-2009 гг. Ч. 1. М., 2009. С. 14.

¹⁰³ www.rsppvo.ru/?source=200; www.ksr-rspp.ru/anti/rspp/1/_40_36.php; www.ul-rspp.ru/iwskd.pl?action=show&page=news-2010

крупными бизнес-объединениями такую же аккредитацию получают и отраслевые ассоциации, организации¹⁰⁴.

Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России» во взаимодействии с государственными и общественными организациями проводит целенаправленную политику по созданию благоприятных условий для развития предпринимательства в нашей стране. Бизнес-объединения уже длительное время проводят как собственные, так и совместные с ведущими социологическими центрами опросы с целью выявления уровня коррупции в различных сегментах российского общества.

Кроме того, следует учитывать, что к независимым экспертным организациям в сфере проведения мониторинга относятся: научные и учебные учреждения, общественные объединения, профсоюзные организации, организации, осуществляющие социологические исследования и др.

Антикоррупционный мониторинг может проводиться независимой экспертной организацией как по собственной инициативе, так и в связи с обращением органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных субъектов проведения антикоррупционного мониторинга. При этом независимые экспертные организации в процессе своей деятельности могут основываться на утвержденной нормативным правовым актом органа государственной власти субъекта Российской Федерации (или муниципальным правовым актом) методике антикоррупционного мониторинга (что зачастую наиболее предпочтительно), а также на собственных разработках в указанной сфере. При этом органам публичной власти целесообразно определить орган, осуществляющий координацию проведения правового антикоррупционного

¹⁰⁴ В качестве примера можно привести такие объединения, как Ассоциация лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья; Ассоциация международных автомобильных перевозчиков; Межрегиональная ассоциация инженеров-сметчиков; Саморегулируемая организация деятельности кадастровых инженеров; Общероссийская общественная организация «Союз маркшейдеров России»; Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев и др.

мониторинга, а также обобщающий полученные результаты и реализующий подготовку итогового документа, а также форму его утверждения.

Наиболее целесообразной полагаем разработку органами государственной власти методических рекомендаций по проведению антикоррупционного мониторинга. В качестве примера можно привести принятое относительно недавно распоряжение администрации Костромской области от 9 декабря 2011 г. № 268-ра, утверждающее Методические рекомендации по проведению антикоррупционного мониторинга в Костромской области.

Нередко в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах указывается на необходимость использования в ходе осуществления антикоррупционного мониторинга социологических исследований. Полагаем это совершенно правильным. Однако обращает на себя внимание, тот факт, что практически во всех актах не содержится никаких положений относительно методики и порядка проведения таких социологических исследований.

Одним из немногих исключений здесь является Калужская область. Так, в распоряжении заместителя губернатора области – руководителя администрации губернатора области от 2 марта 2009 г. № 116-ра закреплён не только порядок проведения антикоррупционного мониторинга законов и иных нормативных правовых актов Калужской области (их проектов), но и порядок проведения социологического антикоррупционного мониторинга. Более того, детально описаны «примерный гид проведения фокус-групп с гражданами в ходе антикоррупционного мониторинга» и «примерный гид проведения личных неформализованных интервью с государственными гражданскими служащими Калужской области». Хотя нельзя не отметить, что ряд вопросов в этих примерных гидах носит абстрактный, неконкретный

характер и вряд ли может серьезно помочь в проведении антикоррупционного мониторинга¹⁰⁵.

Следует также заметить, что, несмотря на достаточно высокое качество рассмотренного выше правового акта Калужской области, органы местного самоуправления области практически не используют его потенциал в собственных правовых актах¹⁰⁶.

В отдельных правовых актах использование при осуществлении антикоррупционного мониторинга отдельных видов социологических исследований ограничивается не всегда объяснимыми условиями. Например, в городском округе Жигулевск Самарской области такой метод, как наблюдение (сбор информации с помощью прямого и непосредственного восприятия наблюдателями событий, явлений и процессов, а также условий, в которых они возникают и развиваются), может быть использован в отношении муниципальных служащих только по согласованию с мэром данного городского округа¹⁰⁷.

В отдельных субъектах Российской Федерации (Красноярский край) органы государственной власти проводят антикоррупционный мониторинг деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Причем большая часть информации (по десяти позициям), необходимой для проведения такого мониторинга, запрашивается непосредственно у органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края¹⁰⁸. Однако в нормативном правовом акте не указаны основания, обязывающие органы местного самоуправления

¹⁰⁵ В качестве примера можно привести вопрос, имеющийся в обоих гидах: «Как Вы думаете, откуда берется коррупция?», особенно вместе со следующим примечанием для интервьюера: «Желательно попытаться выяснить: коррупция происходит от несовершенства человеческой природы, от того, что люди плохие, или от того, что им приходится жить по плохим законам?»

¹⁰⁶ Например, в постановлении администрации города Обнинска от 26 июня 2009 г. № 861-п «Об антикоррупционном мониторинге» вообще не предусматривается использование социологических исследований в процессе осуществления антикоррупционного мониторинга. Более того, анализ утвержденного данным постановлением порядка проведения мониторинга (состоящего всего из 10 пунктов) показывает его неполный и даже формальный характер.

¹⁰⁷ Постановление администрации городского округа Жигулевск Самарской области от 27 июня 2011 г. № 029 нпа «Об утверждении Порядка осуществления антикоррупционного мониторинга на территории городского округа Жигулевск».

¹⁰⁸ Указ губернатора Красноярского края от 5 августа 2010 г. № 146-уг «О проведении антикоррупционного мониторинга».

предоставлять соответствующую информацию. Более того, проведение указанного антикоррупционного мониторинга по сути является разовой акцией, так как даже в наименовании Методики проведения мониторинга прямо указано, что она проводится только в 2010 г. Но, представляется, что действительно выявлять проблемы и предлагать пути их решения можно только путем осуществления систематического мониторинга на основе однородных показателей.

Следует также отметить все большее внимание к вопросам проведения антикоррупционного мониторинга не только со стороны органов государственной власти, но и муниципалитетов. Органы местного самоуправления, принимая муниципальные правовые акты о противодействии и профилактике коррупции, могут закреплять в них положения об антикоррупционном мониторинге¹⁰⁹. Однако в целом объем таких положений еще невелик, что требует дополнительного внимания к этой проблеме как самих муниципальных органов, так и органов государственной власти посредством оказания соответствующей методической помощи.

В ряде правовых актов субъектов Российской Федерации содержатся рекомендации органам местного самоуправления по нормативному закреплению антикоррупционного мониторинга, необходимости его проведения, а также о предоставлении органам государственной власти субъектов Российской Федерации информации, связанной с проведением антикоррупционной экспертизы актов и антикоррупционного мониторинга, и оказании содействия в проведении социологических опросов населения муниципальных образований и муниципальных служащих. При этом можно выделить два варианта рекомендаций органам местного самоуправления по нормативному закреплению антикоррупционного мониторинга. В первом варианте органам местного самоуправления предлагается самостоятельно разработать порядок проведения антикоррупционного мониторинга на

¹⁰⁹ См., например: Решение Ачинского районного Совета депутатов Красноярского края от 20 августа 2010 г. № 5-30Р «Об утверждении Положения о противодействии и профилактике коррупции в Ачинском районе».

уровне муниципальных образований¹¹⁰. Второй вариант предлагает использовать утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации правовой акт о порядке проведения антикоррупционного мониторинга как примерный для муниципальных образований¹¹¹.

Именно этот вариант представляется нам наиболее предпочтительным, поскольку предусматривает осуществление мониторинга на основе единых критериев и показателей. В свою очередь, это позволяет проводить сравнительную характеристику и общую оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления всех муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации в сфере противодействия коррупции.

В целом же следует отметить, что для многих муниципальных образований, особенно сельских поселений, осуществление антикоррупционного мониторинга является весьма сложным и затратным. Это связано в том числе с малой численностью штатов органов местного самоуправления, нехваткой обученных кадров, недостатком финансовых средств, организационно-технических возможностей и т.п. Возможно, именно поэтому в отдельных муниципальных образованиях отказываются от проведения систематического антикоррупционного мониторинга. Так, в одном из муниципальных районов Тюменской области спустя лишь полгода после принятия постановления администрации Голышмановского муниципального района от 1 июня 2009 г. № 696 «О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном

¹¹⁰ Например, п. 5 постановления правительства Нижегородской области от 23 сентября 2009 г. № 685 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области».

¹¹¹ Например, п. 4 постановления правительства Новосибирской области от 20 октября 2011 г. № 458-п «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга».

мониторинге) в Голышмановском муниципальном районе» оно было признано утратившим силу¹¹².

Проведенный анализ правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в сфере организации и проведения антикоррупционного мониторинга показал, что данная деятельность разрозненна, осуществляется на основе неоднородных показателей, что существенно затрудняет обобщение результатов проведенного мониторинга, выявление схожих проблем применения соответствующих актов, выработку предложений по совершенствованию нормативного регулирования.

Целесообразно предусматривать проведение совместных программ антикоррупционного мониторинга: между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящими в один федеральный округ, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации разных федеральных округов, между органами государственной власти субъекта Федерации (субъектов) и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Это позволит провести сравнительное мониторинговое исследование проблем (недостатков) правового регулирования определенных сфер общественных отношений с целью выработки системных мер. Необходимым условием осуществления данного вида мониторинга является использование единообразной методики его проведения, показателей и системы их оценки.

Одним из способов совершенствования правовой регламентации и эффективного осуществления антикоррупционного мониторинга является встраивание его в общую систему правового мониторинга.

По такому пути уже пошли отдельные субъекты Российской Федерации. Как уже отмечалось, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления принимается значительное число нормативных правовых актов в сфере правового мониторинга. При этом

¹¹² Постановление администрации Голышмановского муниципального района от 21 января 2010 г. № 57 «О признании утратившим силу постановления администрации Голышмановского муниципального района от 1 июня 2009 г. № 696.

подчеркнем, что в этих актах особо выделяются такие цели, как «выявление в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов и их последующее устранение» (Ставропольский край¹¹³), «предложения о мерах по повышению эффективности правоприменения» (Вологодская область¹¹⁴). Однако это только первые шаги, и полностью антикоррупционный мониторинг еще не встроен в механизм правового мониторинга даже в этих субъектах Российской Федерации. Попутно заметим, что в Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы Министерству юстиции Российской Федерации поручено обобщить практику организации мониторинга правоприменения и о результатах доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 июня 2013 г. (подп. «а» п. 16).

Но представляется, что здесь надо дальше и на федеральном уровне разрабатывать методические рекомендации по мониторингу правоприменения в сфере противодействия коррупции¹¹⁵.

Методические рекомендации по мониторингу правоприменения в сфере противодействия коррупции должны быть разработаны с учетом Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

В настоящее время в Методике осуществления мониторинга, утвержденной Правительством Российской Федерации, уже прямо установлены показатели, по которым обобщается, анализируется и оценивается информация о практике применения нормативных правовых

¹¹³ Так, постановлением губернатора Ставропольского края от 5 августа 2011 г. № 569 утверждено Положение о мониторинге законодательства Ставропольского края. В свою очередь, приказом Министерства сельского хозяйства Ставропольского края от 20 июня 2011 г. № 199 утвержден Порядок проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации и Ставропольского края в сфере деятельности министерства сельского хозяйства Ставропольского края.

¹¹⁴ Постановление администрации Великоустюгского муниципального района от 23 декабря 2011 г. № 1488 «О мониторинге правоприменения в Великоустюгском муниципальном районе».

¹¹⁵ В настоящее время такие методические рекомендации уже разрабатываются ИЗиСП.

актов в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов (прямо поименовано 9 показателей). Однако этим не исчерпываются возможности применения этой Методики в антикоррупционных целях. Значительная часть иных показателей Методики также может быть применена в данных целях. Несомненным достоинством Методики является и ее универсальность, а следовательно, возможность ее применения ко всем отраслям и подотраслям законодательства. При этом вполне естественно, что для использования исключительно в целях антикоррупционного мониторинга методика может быть дополнена новыми положениями, что предусмотрено и непосредственно самой Методикой¹¹⁶.

В методических рекомендациях по мониторингу правоприменения в сфере противодействия коррупции должны быть конкретизированы показатели мониторинга правоприменения применительно к нормативным правовым актам области. Рекомендации должны носить универсальный характер применительно ко всем сферам правового регулирования в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В целях гармонизации системы нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления области, целесообразно предусмотреть возможность использования методических рекомендаций при осуществлении мониторинга правоприменения органами местного самоуправления.

10. Доступность информации об антикоррупционной деятельности на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В рамках исследования были проанализированы электронные порталы органов государственной власти всех субъектов Российской Федерации (в

¹¹⁶ Пунктом 11 указанной Методики предусмотрено, что при необходимости мониторинг правоприменения может быть осуществлен по дополнительным показателям, определяемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

случае отсутствия портала – сайты органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации) на предмет наличия и объема содержащейся информации о проводимых в субъекте мероприятиях по противодействию коррупции, а также выявления степени доступности к указанной информации. Полнота размещенной информации о деятельности органов государственной власти в области противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации различна.

1. Раздел «Противодействие коррупции» (наиболее часто встречаемая формулировка) присутствует на сайтах практически всех субъектов Российской Федерации. Исключение составляют Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Кировская область, Ленинградская область, Орловская область, Тамбовская область, Ульяновская область, Москва, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ. На сайтах указанных субъектов нет самостоятельного раздела, посвященного противодействию коррупции, а присутствуют лишь отдельные элементы. Например, на некоторых из них содержится раздел, посвященный антикоррупционной экспертизе (Кировская, Ленинградская области).

Следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации усложнен доступ к информации (Республика Алтай, Республика Калмыкия, Республика Саха – Якутия). Страница официального информационного портала отсылает на соответствующий орган государственной власти, где, в свою очередь, информация представлена частично, и поиск ее затруднен.

2. На большинстве сайтов имеется доступ к информации о нормативно-правовом регулировании в сфере противодействия коррупции. В разделе «Противодействие коррупции» не выявлена информация о нормативно-правовом регулировании в обозначенной сфере в Калининградской, Оренбургской, Томской, Тюменской, Ярославской областях.

Как правило, на сайтах имеется доступ к текстам нормативных правовых актов федерального и регионального уровней. В ряде субъектов имеется даже доступ к международным правовым актам (например,

Нижегородская область, Свердловская область). В то же время на сайте администрации Костромской области представлено всего 2 федеральных и 2 региональных нормативных правовых акта в сфере противодействия коррупции, на сайте Сахалинской области – 1 федеральный и 1 региональный. Указанное обстоятельство не позволяет создать целостную картину о нормативно-правовом регулировании в указанной сфере.

3. Характерной особенностью практически всех субъектов Российской Федерации является то, что представленные на сайтах планы и мероприятия по противодействию коррупции датируются 2010 г., в лучшем случае – 2011 г. Планов и мероприятий на 2012 г. нет. Аналогичным образом складывается ситуация и с докладами и отчетами о проведенных мероприятиях, направленных на борьбу с коррупцией в субъекте Российской Федерации: во-первых, они есть не во всех субъектах, во-вторых, доклады и отчеты представлены только за 2010 г. Исключение составляет Смоленская область, где содержится поквартальная информация о реализованных мероприятиях областной целевой программы по противодействию коррупции.

4. Доступа к информации о работе органа государственной власти субъекта в сфере реализации антикоррупционной политики практически нет. В основном информация ограничивается положением о данном органе. В редких случаях (например, Астраханская область, Тюменская область, Ярославская область, Кемеровская область, Кировская область, г. Санкт-Петербург) имеется доступ к текстам протоколов заседания данного органа. Исключение составляет Ханты-Мансийский автономный округ, на сайте которого представлен план работы Межведомственного Совета по противодействию коррупции на 2012 г.

5. Следует отметить, что лишь в 10 субъектах Российской Федерации представлена информация о проведении мониторинга противодействия коррупции.

6. В половине субъектов Российской Федерации на сайтах имеется «телефон доверия», «горячая линия», куда можно завить о проявлениях коррупции в любой сфере общества и государства.

7. В отдельных субъектах Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Камчатский край, Красноярский край) на официальных порталах размещена полная информация о противодействии коррупции, включающая следующие блоки:

- федеральная и региональная нормативно-правовая база, а также нормы международного права в сфере противодействия коррупции;
- положение, состав и планы работы органа по противодействию коррупции;
- ежеквартальный мониторинг противодействия коррупции;
- социологические исследования;
- антикоррупционная экспертиза и др.

8. По итогам рассмотрения основных вопросов таблицы¹¹⁷ были получены следующие результаты:

1) информация содержится на главной странице официального информационного портала или сайта органа государственной власти субъекта Российской Федерации – 42 (50,6%);

2) доступ к информации осуществляется через подразделы главной страницы информационного портала или сайта органа государственной власти субъекта Российской Федерации – 24 (28,9 %);

3) доступ к тексту федеральных актов в сфере противодействия коррупции – 48,1%;

4) доступ к тексту актов субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции – (67,4%);

5) перечень федеральных актов в сфере противодействия коррупции – 46,9 %;

¹¹⁷ См: настоящий Доклад С. 224.

- 6) перечень актов субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции – (39,7%);
- 7) наличие «горячей линии», «телефона доверия» – 48,1%;
- 8) планы и мероприятия – 39,7 %;
- 9) отчеты, доклады – 40,9%;
- 10) доступ к информации органа, образованного в целях оказания содействия по реализации государственной политики в области противодействия коррупции – 32,5%;
- 11) антикоррупционная экспертиза актов – 46,9%;
- 12) антикоррупционный мониторинг – 1,2%.

Субъекты	Информация		Акты федеральные (субъектов Российской Федерации)		Горячая линия	Планы и мероприяти я	Отчеты, доклады	Доступ к информации о работе ответственно го органа ¹¹⁸	Антикоррупци онная экспертиза	Антикоррупци онный мониторинг
	Главная страниц а ¹¹⁹	Ссылка ¹²⁰	Доступ к тексту	Перечень актов						
Республика Адыгея	+	+	+(+)	+(+)	-	+	-	-	+	-
Республика Алтай		+	-(+)	-(+)	-	+	-	-	-	-
Республика Башкортостан	-	+	-(-)	-(+)	-	-	-	-	-	-
Республика Бурятия	-	+	-(+)	+(+)	-	-	+	-	+	-
Республика Дагестан	-	-	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Кабардино- Балкарская Республика	+	-	-(-)	-(-)	+	-	-	-	-	-
Республика Калмыкия	-	+	-(+)	-(+)	+	-	-	-	-	-
Карачаево- Черкесская Республика	+	-	+(+)	+(+)	+	+	+	-	+	+
Республика Карелия	+	-	+(+)	+(+)	-	+	+	+	+	+
Республика Коми	-	+	-(+)	-(+)	-	+	+	-	-	-
Республика Марий Эл	-	+	+(+)	+(+)	-	+	+	+	+	-

¹¹⁸ Орган, образованный в целях оказания содействия по реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

¹¹⁹ Информация содержится на главной странице официального информационного портала или сайта органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

¹²⁰ Доступ к информации осуществляется через подразделы главной страницы информационного портала или сайта органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Республика Мордовия	+	-	-(+)	-(+)	+	+	-	+	+	-
Республика Саха (Якутия)	-	-	-(-)	-(-)	-	-	+	+	-	-
Республика Северная Осетия – Алания	-	-	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Республика Татарстан	+	-	+(+)	+(+)	+	+	+	+	+	-
Республика Тыва	+	-	+(+)	+(+)	+	-	-	+	-	-
Удмуртская Республика	+	-	-(-)	-(+)	+	+	+	+	+	+
Республика Хакасия	+	-	-(+)	+(+)	+	+	+	+	+	-
Чеченская Республика	-	-	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Чувашская Республика	+	-	- (+)	-(+)	-	+	+	-	+	-
Алтайский край	+	-	+(+)	+(+)	+	+	+	+	+	-
Забайкальский край	+	-	-(+)	-(+)	+	+	+	+	+	-
Камчатский край	+	-	+(+)	+(+)	+	+	+	+	+	+
Краснодарский край	-	-	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Красноярский край	+	-	+(+)	+(+)	+	+	+	+	+	+
Пермский край	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Приморский край	+	-	+(+)	+(+)	+	+	+	+	+	+
Ставропольский край	+	-	-(+)	-(+)	+	+	+	+	+	-
Хабаровский край	+	-	+(+)	+(+)	+	+	+	+	+	-
Амурская область	+	-	+(+)	-(+)	-	+	+	+	+	-
Архангельская область	+		-(-)	-(-)	-	+	+	+	+	-
Астраханская область	-	+	+(+)	+(+)	+	+	+	+	+	-
Белгородская	+	-	+(+)	+(+)	+	+	-	+	+	-

область										
Брянская область	+	-	+(+)	+(+)	+	+	+	+	+	-
Владимирская область	-	+	-(+)	-(+)	-	-	-	-	-	-
Волгоградская область	-	+	+(+)	+(+)	+	-	-	-	-	-
Вологодская область	+	-	+(+)	+(+)	-	+	-	+	+	-
Воронежская область	+	-	+(+)	+(+)	+	-	-	-	-	-
Ивановская область	-	-	-(-)	-(-)	+	-	-	-	-	-
Иркутская область	+	-	+(+)	+(+)	+	+	+	+	-	-
Калининградская область	+	--	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Калужская область	-	+	+(+)	-(-)	+	+	+	-	-	-
Кемеровская область	-	+	-(+)	-(-)	+	-	-	-	+	-
Кировская область	-	-	-(-)	-(-)	-	-	+	-	+	-
Костромская область	+	-	+(+)	-(-)	+	+	-	-	-	-
Курганская область	-	-	+(+)	-(-)	+	-	-	+	-	-
Курская область	-	-	-(+)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Ленинградская область	-	-	-(-)	-(-)	+	-	-	-	+	-
Липецкая область	-	+	+(+)	-(-)	-	+	+	-	-	-
Магаданская область	+	-	-(+)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Московская область	+	-	+(+)	-(-)	-	-	-	-	+	-
Мурманская область	-	+	+(+)	-(-)	+	-	-	-	+	-
Нижегородская область	+	-	+(+)	-(-)	+	-	+	-	--	+
Новгородская область	-	+	-(+)	-(-)	+	-	-	-	-	-
Новосибирская	+	-	+(+)	-(-)	-	-	+	-	+	+

область										
Омская область	+	-	+(+)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Оренбургская область	-	+	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Орловская область	-	-	-(-)	-(-)	+	-	-	-	-	-
Пензенская область	+	-	+(+)	-(-)	+	-	-	-	+	-
Псковская область	-	+	-(-)	-(+)	-	-	-	-	-	-
Ростовская область	+	-	+(+)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Рязанская область	-	+	-(-)	+(+)	-	+	+	-	+	-
Самарская область	+	-	+(+)	-(-)	+	+	+	-	-	-
Саратовская область	-	+	+(+)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Сахалинская область	-	+	+(+)	-(-)	-	-	-	-	+	-
Свердловская область	+	-	+(+)	-(-)	+	-	-	+	-	+
Смоленская область	+	-	+(+)	-(-)	+	+	+	-	-	-
Тамбовская область	-	-	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Тверская область	-	+	-(+)	-(-)	-	-	+	-	-	-
Томская область	-	+	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Тульская область	-	+	+(+)	-(-)	-	-	-	-	+	-
Тюменская область	+	-	-(-)	-(-)	+	-	-	+	+	-
Ульяновская область	-	-	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Челябинская область	-	+	+(+)	-(-)	+	-	-	-	-	-
Ярославская область	+	-	-(-)	-(-)	+	+	+	+	+	+
Москва		-	-(-)	-(-)	-	-	-	-	+	-
Санкт-Петербург	+	-	+(+)	-(-)	+	-	-	+	+	-
Еврейская автономная область	-	-	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Ненецкий автономный округ	-	-	-(-)	-(-)	-	-	-	-	-	-

Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	+	-	+(+)	-(-)	+	+	+	+	+	-
Чукотский автономный округ	+	-	-(+)	-(-)	-	-	-	-	-	-
Ямало-Ненецкий автономный округ	+	-	+(+)	-(-)	-	-	+	-	+	-
Итого:	42 (50,6%)	24 (28,9 %)	40/56 (48,1% /67,4%)	39/33 (46,9 %/ 39,7%)	40 (48,1%)	33 (39,7 %)	34 (40,9%)	27 (32,5%)	39 (46,9%)	10 (1,2%)

11. Опыт социологического мониторинга реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации

Проведение социологических исследований предусмотрено в большинстве принятых субъектами Российской Федерации программ (планов) по противодействию коррупции. В большинстве случаев речь идет о выявлении общественного мнения при помощи опросов. Примыкают к задаче изучения общественного мнения сформулированные в программах задачи анализа информации об обращениях граждан по вопросам противодействия коррупции.

Следует отметить, что в каждом из субъектов существует определенная специфика как в постановке задач, так и в использовании полученных результатов социологических исследований.

Так, в Московской области социологические исследования проводятся в целях изучения общественного мнения об уровне «бытовой коррупции» в муниципальных образованиях Московской области и об эффективности мер, принимаемых органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области по предупреждению коррупционных правонарушений¹²¹. Иными словами, в первую очередь изучается мнение населения в сфере оказания услуг и о деятельности местных органов власти.

Более широко ставится задача в Республике Башкортостан. Разработчики Программы противодействия коррупции в Республике Башкортостан на 2011 – 2013 годы не ограничиваются изучением лишь бытовой коррупции, но считают необходимым получить объективную оценку уровня коррупции во всех сферах социально-экономической жизни региона¹²². Следует подчеркнуть, что первоочередной задачей социологических исследований в Республике Башкортостан также является

¹²¹ Постановление Правительства МО от 10 июня 2008, № 440/20 (ред. от 14.10.2011) «Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области «Противодействие коррупции в Московской области на 2009 – 2011 годы»).

¹²² Указ Президента РБ от 10 февраля 2011 г. № УП-46 «Об утверждении Программы противодействия коррупции в Республике Башкортостан на 2011 – 2013 годы»).

выявление уровня коррупции. Оценка эффективности принимаемых мер хотя и предполагается программой, но в достаточно общей форме, без указания на методы и формы, периодичность, привлекаемые для проведения организации и даже в качестве ответственных органов власти указывается в общей форме Правительство Республики Башкортостан.

Несколько более детально регламентируется проведение социологических исследований в Республике Бурятия¹²³. В Республиканской целевой программе «Противодействие коррупции в Республике Бурятия на 2009 – 2011 годы» определяется, что такие исследования должны проводиться ежегодно, а в качестве одной из целей ставится выяснение причин и условий, способствующих сохранению коррупции.

В Республике Дагестан кроме проведения социологических исследований на предмет оценки уровня восприятия коррупции населением программой¹²⁴ предусмотрено проведение социологических исследований с целью выявления уровня удовлетворенности жителей Республики информационной открытостью деятельности органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления. В качестве исполнителя по данным пунктам перечня мероприятий предусмотрено Министерство юстиции Республики Дагестан. Как представляется, с учетом опыта других субъектов Российской Федерации, за Минюстом, принимая во внимание его роль в организации правового мониторинга, должна быть в лучшем случае закреплена функция ведения единых баз данных социологических исследований, а не организация подобных исследований.

¹²³ Постановление Правительства Республики Бурятия от 14 января 2009 г. № 2 «О Республиканской целевой программе «Противодействие коррупции в Республике Бурятия на 2009–2011 годы» // Бурятия. 2009; № 7. Официальный вестник № 6.

¹²⁴ Постановление Правительства РД от 11 ноября 2011 г. № 400 «Об утверждении республиканской целевой программы «О противодействии коррупции в Республике Дагестан на 2012–2014 годы» (вместе с «Перечнем мероприятий республиканской целевой программы «О противодействии коррупции в Республике Дагестан на 2012–2014 годы»»).

В Республике Калмыкия в перечне программных мероприятий¹²⁵ выделен целый раздел «Организация проведения мониторингов общественного мнения по вопросам проявления коррупции, коррупциогенности и эффективности мер антикоррупционной направленности в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления муниципальных образований Республики Калмыкия», реализация которого возлагается на Аппарат Правительства Республики Калмыкия. Тем не менее к изучению общественного мнения имеет отношение лишь один пункт, предусматривающий, как и в иных программах, оценку населением уровня коррупции и эффективности деятельности органов власти по предупреждению коррупции. В то же время в программе четко и подробно прописаны мероприятия по формированию должного отношения населения к коррупционным проявлениям: это разделы 6, 7 и 8 (об информационной составляющей, о программах просвещения, обучения и воспитания и т.д.).

Интересным представляется опыт регламентации социологических исследований программой противодействия коррупции Забайкальского края¹²⁶. В программе не только содержится пункт об организации проведения социологических опросов среди населения Забайкальского края о деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. 6.2.5), но и запланированы мероприятия по методическому обеспечению социологических исследований. Так, п. 6.2.2 предусматривает разработку, утверждение и корректировку единой методики проведения мониторинговых социологических исследований коррупции, сравнительных критериев оценки состояния коррупции в исполнительных органах государственной власти Забайкальского края и органах местного

¹²⁵ Постановление Правительства Республики Калмыкия от 12 января 2012 г. № 3 «О республиканской целевой программе «Противодействие коррупции в Республике Калмыкия на 2012 год» // Хальмг унн. 2011. № 11.

¹²⁶ Постановление правительства Забайкальского края от 29 ноября 2011 г. № 434 «Об утверждении краевой долгосрочной целевой программы «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2012 – 2014 годы» // Азия-Экспресс. 2011. № 49.

самоуправления. Данная мера позволит осуществить сбор социологической информации, необходимой для принятия управленческих решений (в сфере противодействия коррупции), по единым методическим правилам, сделает эту информацию сопоставимой и позволит своевременно эту информацию обновлять и использовать.

Кроме того, детально регламентирован и порядок изучения причин и обстоятельств, способствующих коррупции, что является по сути одной из задач проводимых социологических исследований в сфере противодействия коррупции. Так, в план мероприятий включена такая мера, как анализ практики рассмотрения органами государственной власти Забайкальского края представлений о принятии мер по устранению обстоятельств, способствующих совершению коррупционных правонарушений и преступлений. Изучение как представлений, содержащих информацию о факторах, способствующих коррупционным проявлениям, так и формы реагирования органов власти на такие представления может дать существенную информацию о социальной обусловленности коррупции и о направлениях оптимизации работы органов исполнительной власти.

Может быть признано обоснованным и закрепление (как в программе противодействия коррупции¹²⁷ в Вологодской области) конкретного задания на проведение исследования проблем коррупции с указанием лишь сроков проведения такого исследования и необходимости привлечения специализированных организаций. При наличии в субъекте Российской Федерации развитой системы социологических центров включение в план мероприятий задания в течение полугода провести такое исследование по сути является заданием на разработку организационно-методической стороны социологического мониторинга в сфере противодействия коррупции.

¹²⁷ Постановление правительства Вологодской области от 31 мая 2010 г. № 627 (ред. от 30.12.2011) «Об утверждении долгосрочной целевой программы противодействия коррупции в Вологодской области на 2011 – 2012 годы» // Красный Север. 2010. № 61.

В Архангельской области акцент при разработке программы противодействия коррупции сделан именно на организации работы с населением, представителями гражданского общества, некоммерческими организациями, на содействии муниципальным образованиям в реализации антикоррупционной политики. Именно поэтому первым пунктом программы¹²⁸ значится организация и проведение опросов общественного мнения и фокус-групп в муниципальных образованиях Архангельской области для оценки уровня коррупции, выявления недостатков в нормативных правовых актах, способствующих совершению коррупционных правонарушений, выявления коррупционных сфер деятельности, подготовка сводного отчета. Иными словами, даже выявление недостатков в нормативных правовых актах, способствующих совершению коррупционных правонарушений, что является предметом антикоррупционной экспертизы, осуществляется на основании социологических методов – фокус-групп и экспертных оценок. Насколько целесообразен такой подход, можно будет сказать лишь на основании анализа реальной практики осуществления программы в Архангельской области в сравнении с опытом иных субъектов Российской Федерации.

Следует признать, если обязанности по проведению социологических исследований в сфере противодействия коррупции возлагаются в той или иной форме на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, то на практике в ряде регионов социологические исследования если и ведутся, то по отдельным вопросам, без унификации методических приемов и исследовательской документации. В ряде случаев эти исследования нерепрезентативны. В результате получаемые в ходе таких исследований данные трудны для сопоставления и верификации. Отсутствуют также единые базы данных, ведущиеся или органами

¹²⁸ Постановление правительства Архангельской области от 14 октября 2011 г. № 391-пп «Об утверждении долгосрочной целевой программы Архангельской области «Противодействие коррупции в Архангельской области на 2012 – 2014 годы» // Волна. 2011. № 46.

исполнительной власти в сфере противодействия коррупции, или уполномоченными организациями. Это в значительной мере затрудняет использование данных социологических исследований.

Опыт Астраханской области в определенной степени это подтверждает. По информации органов государственной власти, в Астраханской области проводятся различные социологические исследования. Так, в областном государственном образовательном учреждении среднего профессионального образования «Астраханский базовый медицинский колледж» регулярно проводится анонимное анкетирование студентов с вопросами соответствующей тематики. Министерство образования области проводит мониторинг гражданской позиции студенческой молодежи и социологические исследования эффективности принимаемых антикоррупционных мер в образовательных учреждениях. О факте проведения таких исследований регулярно сообщается на заседаниях Антикоррупционного совета при губернаторе Астраханской области. Однако при этом не приводится не только информация о результатах данных исследований, выводах и рекомендациях, но даже не указываются фактические данные (количество опрошенных и т.п.).

Поскольку информация о результатах таких социологических исследований в ходе выезда в Астраханскую область сотрудникам ИСиСП не была представлена (за исключением данных, размещенных в открытом доступе в сети Интернет), сделать необходимые выводы и оценить их эффективность не представляется возможным.

Для противодействия коррупции целесообразно более активное использование данных социологических исследований, ведущихся по общероссийской выборке. Это касается как результатов, получаемых ведущими социологическими центрами, так и методических приемов, разработанных на федеральном уровне. Единые базы социологических данных в сфере коррупции дадут объективную картину уровня коррупции и действий органов власти по ее профилактике и предупреждению. В этих

целях можно предложить создать единый информационный центр, получающий сопоставимую информацию от регионов по единой методике – как от органов власти, так и от независимых социологических центров и общественных организаций.

Данная информация будет полезна и для регионов. Так, в Липецкой области регулярные опросы, проводимые на территории различных муниципальных образований, показали, что по многим вопросам в сфере оказания услуг и оценки уровня коррупции население Липецкой области настроено более позитивно, чем в целом по Российской Федерации.

В рамках выездных исследований реализации региональных программ противодействия коррупции Институтом проведен анкетный опрос, в ходе которого изучалось отношение государственных служащих, предпринимателей и граждан к мероприятиям по противодействию коррупции, включенным в программы, к органам власти, реализующим эти мероприятия, нормативным актам различного уровня в сфере противодействия коррупции, анализировалось информационное обеспечение действия программ и т. д.

Информированность и средства массовой информации

Прежде всего, выявлялась осведомленность о существовании программы и ее основных положений. Информированность о программе действий в сфере противодействия коррупции – важнейшая предпосылка того, чтобы в реализации этих мероприятий сознательно участвовали как чиновники, так и граждане. Было установлено, что государственные служащие (77,7%) знакомы с основными программными положениями, а также достаточно подробно – с тестом программы. В то же время среди предпринимателей менее половины имеют общие сведения о программе, а остальные только слышали о принятии программы или вообще не знают о принятии программы (13,5%). Совместные действия по профилактике коррупционных проявлений, таким образом, могут быть существенно

затруднены отсутствием достоверной и объективной информации как о ситуации в сфере коррупции, так и о действиях органов власти.

В этом аспекте очень важно представлять, какие источники информации используют государственные гражданские служащие и предприниматели. Здесь тоже были обнаружены существенные расхождения. Если государственные служащие в большей мере ориентированы на официальные источники, то предприниматели – на средства массовой информации. Лишь каждый пятый из них пользуется для получения информации в сфере противодействия коррупции сайтом органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Следовательно, с учетом того, что предприниматели заявили о высокой степени заинтересованности в информации, следует выяснить причины малого использования сайтов органов государственной власти.

Недостаточно информированы предприниматели о результатах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в сфере деятельности предприятия (компании). При этом отмечается определенная неравномерность в осведомленности предпринимателей о коррупционной составляющей нормативных актов в зависимости от конкретного субъекта Российской Федерации. Так, если в Якутии предприниматели в большинстве своем не информированы о результатах антикоррупционной экспертизы в сфере предпринимательской деятельности предприятия (компании), то в Липецкой и Астраханской областях большинство осведомлено о результатах экспертиз.

Что же касается служащих, то такой разницы в зависимости от региона не наблюдается. Практически во всех регионах среди государственных служащих более половины знакомы с результатами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, действующих в сфере, подведомственной структурному подразделению. Тем не менее этого явно недостаточно. Особенности применения нормативных правовых актов с точки зрения возможности коррупционных злоупотреблений (что и дает

антикоррупционная экспертиза) должны быть в центре внимания всех государственных служащих. Совершенствование информирования их, так же как и предпринимателей, – одно из перспективных направлений противодействия коррупции.

Высока заинтересованность предпринимателей в информации о деятельности органов власти по противодействию коррупции. Тем не менее половина опрошенных представителей бизнеса считают, что их информированность о деятельности органов власти и органов местного самоуправления по противодействию коррупции недостаточна. Показательно, что предприниматели в большей мере заинтересованы в информации о работе в сфере противодействия коррупции правоохранительных органов – Прокуратуры, Следственного комитета, УВД, и в меньшей степени – о деятельности советов по противодействию коррупции и соответствующих, реализующих (координирующих) программу противодействия коррупции, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Поскольку одним из направлений противодействия коррупции является улучшение освещения деятельности органов государственной власти и гражданского общества по противодействию коррупции, создание позитивного образа государственных гражданских служащих и работников правоохранительной власти, важно изучать особенности организации деятельности средств массовой информации, восприятия публикаций по антикоррупционной тематике различными группами населения. Данная задача сформулирована в каждой из программ противодействия коррупции субъектов Федерации.

Среди предпринимателей лишь каждый четвертый доволен характером публикаций антикоррупционной направленности в средствах массовой информации. Более половины предпринимателей активно не удовлетворены такими публикациями, а остальные затрудняются ответить на этот вопрос. При этом увеличение количества публикаций не представляется целесообразным

большей части госслужащих. Формы взаимодействия органов власти со средствами массовой информации могут быть различными: от прямого финансирования публикаций до заключения договоров о размещении материалов антикоррупционной направленности.

Открытость и прозрачность действий органов власти – важнейшее условие успешности предупреждения коррупции. Для этого необходимо обеспечить осведомленность граждан, получателей государственных услуг, как об уровне коррупции, так и о антикоррупционных действиях органов власти.

В ходе опросов было установлено, что государственные служащие достаточно низко оценивают информированность граждан о работе органов власти по противодействию коррупции – по мнению более половины госслужащих граждане полностью не осведомлены или недостаточно осведомлены о такой деятельности. И все же это завышенные оценки информированности граждан. Так, значительно большее количество предпринимателей и граждан, получателей услуг, ответили, что о деятельности органов власти по противодействию коррупции информированы недостаточно.

Следует учитывать, что недостаточно информированы о деятельности органов власти по противодействию коррупции не только граждане, но и сами государственные служащие. Показательно, что о том, осуществлялись ли проверки информации о коррупционных правонарушениях, полученной по горячей телефонной линии и на портале органов государственной власти Астраханской области в сфере, подведомственной органу власти, затруднились ответить более половины опрошенных госслужащих.

Оценка эффективности реализации программных мероприятий и действий органов власти

В ходе опроса выявлялась общая оценка эффективности реализации первого этапа программ по противодействию коррупции. Оценка

госслужащими эффективности реализации программы намного выше соответствующих оценок предпринимателей. Среди представителей бизнеса больше лиц, считающих, что программа реализуется скорее неэффективно, или затрудняющихся с оценкой эффективности первого этапа реализации программы. Косвенно это свидетельствует о том, что результаты программы предпринимателей не удовлетворяют. Хотя надо признать, что и среди предпринимателей достаточно высока доля лиц, считающих, что реализация программы скорее эффективна.

Оценивая меры, нуждающиеся в первоочередной разработке и осуществлении, как госслужащие, так и предприниматели на первое место поставили меры по предупреждению хищения и нецелевого использования бюджетных средств. При этом значительно менее значимыми, по мнению обеих групп респондентов, являются меры по пресечению фактов коррупции при приватизации государственного имущества субъекта Российской Федерации и его неправомерном отчуждении, а также меры по пресечению фактов недобросовестного поглощения хозяйствующих субъектов. Таким образом, прямое распоряжение государственной собственностью, позволяющее извлекать необоснованную прибыль, не является в их представлении коррупционными проявлениями. Связь коррупции с прямым заимствованием бюджетных средств более очевидна и может быть легче объективирована и зафиксирована.

Хотя некоторые предприниматели при ответе на вопрос, почему при столкновении с коррупционными проявлениями они не обращаются в суд или в иные органы власти, отвечают, что коррупционная составляющая в действиях представителей власти труднодоказуема. Это косвенно свидетельствует о том, что они, как правило, связывают коррупцию не только с необоснованными решениями при распоряжении бюджетными финансовыми средствами, но и с принятием необоснованных, нецелесообразных решений по распоряжению государственным имуществом.

Интересным обстоятельством представляется то, что меры по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных актов являются первоочередными, по мнению большего числа госслужащих, а не предпринимателей. Косвенно это свидетельствует о недостаточной ориентации предпринимателей на решение проблем коррупции через совершенствование законодательства, регламентирующего экономические вопросы.

Оценивая эффективность деятельности органов государственной власти и иных структур по противодействию коррупции на территории субъекта Российской Федерации, и государственные служащие, и предприниматели считают наиболее эффективной деятельность губернатора (президента) субъекта Российской Федерации, далее – правительства (администрации), а затем – органа законодательной власти. Следует отметить, что если наиболее приоритетным источником информации в сфере противодействия коррупции предприниматели называют правоохранительные органы, то в отношении деятельности по противодействию коррупции наиболее эффективными признаются органы государственной власти, осуществляющие общее управление в регионе (общей компетенции).

Для повышения эффективности мероприятий по противодействию коррупции важно иметь информацию об отношении предпринимателей к нормативным правовым актам различного уровня. Ориентация на толкование и методическое обеспечение тех или иных нормативных правовых актов свидетельствует об активном использовании положений этих нормативных правовых актов для регламентации собственного поведения. Данные о том, какие нормативные правовые акты нуждаются, по мнению предпринимателей, в толковании и методическом обеспечении, таковы: более всего предприниматели ориентированы на Программу (план) противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации, затем – на региональный закон о противодействии коррупции, в последнюю очередь –

на нормативные правовые акты об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов и иных документов).

Также в ходе опросов респонденты оценивали ряд наиболее коррупционных сфер экономической жизни. Наибольшее число коррупционных проявлений отмечается в порядке отвода земли и продажи земельных участков. Именно данная сфера прогнозируется как наиболее потенциально коррупциогенная. Даже такие традиционно признаваемые коррупционными сферы, как размещение государственных и муниципальных заказов, а также оказание услуг в ЖКХ, опрошенные считают менее коррумпированными. Наибольшая разница в оценке коррупции в сфере земельных отношений отмечается в Липецкой области. Так, 62,1% госслужащих прогнозируют коррупцию в сфере земельных отношений, и лишь 36,4% предпринимателей указывают на порядок отвода земли и продажи земельных участков как на сферу, где больше всего коррупционных проявлений. Следует отметить, что причинами коррупционных проявлений предприниматели называют в первую очередь несовершенство законодательства, неприменение мер ответственности и коррупциогенность регулируемых отношений.

В ходе исследования было выявлено со стороны предпринимателей лояльное отношение к общим регламентирующим документам, что не отрицает негативного восприятия предпринимателями норм и мероприятий программы, более жестко регламентирующих их взаимоотношения с органами власти и правила экономического оборота.

Например, для обеспечения добросовестности, открытости и объективности при размещении государственного (муниципального) заказа предприниматели ориентированы на общие требования закона, а не на конкретные регуляторы и эффективные процедуры контроля.

Так, 78,6% предпринимателей в Астраханской области для борьбы с коррупционными проявлениями при размещении заказов считают

необходимым осуществлять проверки соблюдения заказчиком требований Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В то же время с необходимостью в этих целях осуществлять сопоставление закупочных и среднерыночных цен согласен лишь каждый пятый предприниматель (21,4%).

При этом в Астраханской области для оценки эффективности Программы используются шесть целевых показателей, в том числе доля государственных контрактов, по которым ведется мониторинг соотношения закупочных цен и их среднерыночного уровня. Планируемыми показателями является достижение 50 % в 2011 г. и 75% в 2012 г. На наш взгляд, этого недостаточно. Отклонение от среднерыночной стоимости по государственным контрактам должно быть основанием для серьезного реагирования органов власти и установления причин такого отклонения. Для этого необходимы 100%-й охват всех заключенных контрактов и установление правовых процедур, запускаемых в случае такого отклонения.

Одним из показателей эффективности реализации программ по противодействию коррупции является количество обращений граждан о коррупционных проявлениях через портал на сайте органов государственной власти субъекта Российской Федерации или по «горячей линии» органов исполнительной власти. Важно выявить степень ориентированности граждан на использование этих каналов обращения. Опрос показал, что неиспользование этих каналов в значительной мере (31,7%) связано не с незнанием или отсутствием технических возможностей, а с неуверенностью в результативности таких обращений. В связи с этим важно через СМИ не только показывать позитивный результат таких конкретных обращений, но и демонстрировать, как такие обращения помогли оптимизировать работу органов управления, выработать новые схемы действий, создать аппарат, устойчивый к коррупции.

Мониторинг мнения граждан – получателей государственных (муниципальных) услуг

Важной составной частью правового мониторинга является изучение отношения населения к закону и органам власти. Неоднократные общероссийские опросы констатируют, что негативизм в отношении государственных служащих только растет. Опрос, проведенный «Левада-Центром» в июле 2011 г. показал, что по мнению 71% граждан привилегий у чиновников больше, а контроля за их деятельность меньше (63%), чем в советские времена¹²⁹.

Полученные нами данные свидетельствуют о том, что зачастую граждане не реагируют на коррупционные проявления, поскольку не верят в результативность обращений в органы власти. Лишь около трети опрошенных граждан (36,6%) при получении государственных (муниципальных) услуг указали, что не сталкивались с неправомерными действиями чиновников. Оправданной формой реагирования при этом становится дача взятки или неофициальная оплата предоставляемых государственных (муниципальных) услуг. Примерно половина опрошенных в различных ситуациях считают такое поведение допустимым. При этом иные формы защиты своих прав и законных интересов гражданами используются редко. Так, например, у граждан нет ориентации на использование административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг. Хотя большинство граждан и знают о существовании таких регламентов или знакомы с текстом, использовали положения регламентов при обращении лишь немногие из опрошенных.

По-прежнему высока доля граждан, считающих, что для предупреждения коррупционных действий чиновников необходимо повысить уголовную и административную ответственность. Значимыми также являются и такие меры, как совершенствование подготовки и отбора государственных служащих, а также текущий контроль за действиями

¹²⁹ Левада-Центр. Пресс-выпуск. 2011. 5 августа.

чиновников. Таким образом, в представлении граждан коррупционность в действиях государственных служащих может быть предупреждена повышением ответственности чиновника за свои действия, уровня социального контроля за принимаемыми решениями и их последствиями.

Что касается общего отношения к возможности существенного снижения уровня коррупции в стране, то число тех, кто считает это возможным, примерно равно числу ответивших «нет» (за исключением Республики Саха (Якутия), где число позитивно настроенных граждан превышает 60%).

Изучение ориентации граждан на предпочтительные источники информации об уровне коррупции и антикоррупционной деятельности органов власти показало, что большая часть ориентируется на телевизионные средства массовой информации, особенно в отношении уровня коррупции в регионе. Так, в Липецкой области 82,1% респондентов, получателей услуг, ориентированы в первую очередь на телевизионные средства массовой информации (Республика Саха (Якутия) – 44%). При этом через Интернет получают информацию о деятельности органов власти по противодействию коррупции в Липецкой области 25% опрошенных граждан, а об уровне коррупции – 46,4%. Такой диспаритет в информационной политике нуждается в дополнительном анализе и принятии определенных мер.

Таким образом, проведенное социологическое исследование позволяет прийти к следующим выводам:

1. По мнению государственных служащих и предпринимателей, комплексные целевые программы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации реализуются достаточно эффективно. Более того, результативность программы в некоторых регионах оценивается предпринимателями даже выше, чем государственными гражданскими служащими.

2. По большинству вопросов позиции госслужащих и предпринимателей существенно не расходятся. Оценка доступности

информации об уровне коррупции, оценка эффективности деятельности органов власти по противодействию коррупции, а также мнение о наиболее результативных мерах по противодействию коррупции практически совпадают.

3. Предприниматели в целом удовлетворены прозрачностью и понятностью процедур размещения государственных и муниципальных заказов, что свидетельствует об эффективности функционирующих механизмов взаимодействия бизнеса и власти на территории субъекта Федерации. В то же время в ходе опроса была получена высокая общая оценка потенциальной коррупциогенности размещения государственных и муниципальных заказов.

4. Большинство опрошенных граждан, хотя и не ориентированы на использование сайта органов государственной власти субъекта Российской Федерации или «горячей линии», знают о существовании такой возможности. Одной из форм повышения информированности граждан о деятельности органов власти может быть демонстрация результативности таких обращений. Причем под результативностью понимается не только восстановление нарушенных прав, но и принятые меры в отношении госслужащего или осуществление иных управленческих мер.

Выводы и предложения

Проведенный анализ позволяет констатировать, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют значительную работу по формированию правовых, организационных и информационных механизмов противодействия коррупции.

В целом антикоррупционная деятельность субъектов Российской Федерации ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии коррупции. Налажена взаимосвязь программ субъектов Федерации с системой мер противодействия коррупции, определенных в Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы. Системный подход к осуществлению этой деятельности способствует развитию устойчивой тенденции к формированию комплексного самостоятельного направления государственной региональной политики.

Значительная часть регионов (67) использует потенциал программно-целевого метода для регулирования антикоррупционной деятельности на территории субъекта Федерации, что способствует повышению эффективности координации органов власти и их взаимодействию с институтами гражданского общества.

Преимущества программно-целевого подхода видятся в том, что программа представляет собой акт комплексного регулирования, направленный на достижение целей и задач в сфере противодействия коррупции; имеет более сложную структуру, дополнительно включает оценку имеющихся материально-финансовых ресурсов по реализации предусмотренных мероприятий. В отличие от планов в программах более детально закрепляется механизм контроля и надзора за исполнением

мероприятий, определяются потенциальные риски при их реализации, устанавливаются индикаторы их эффективности.

В целом намечается тенденция к унификации общего подхода в программно-целевом регулировании, но она недостаточна. Рекомендуется принять соответствующую комплексную программу во всех субъектах Российской Федерации, и на их основе разрабатывать ведомственные программы и планы антикоррупционных мероприятий с учетом направления деятельности органов исполнительной власти и региональной специфики.

I. Нормативное правовое обеспечение противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации

В субъектах Российской Федерации сформирована законодательная база в сфере противодействия коррупции. Во всех субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, исключение составляет только город Москва, в котором применен иной подход к регламентации вопросов противодействия коррупции (соответствующие нормы рассредоточены в различных законодательных актах¹³⁰).

В целом, признавая определенный качественный уровень нормативно-правового обеспечения антикоррупционной деятельности субъектов Российской Федерации, выявлены погрешности, как обусловленные слабостью общеправовых подходов, так и связанные с наличием проблем содержательного характера.

Недостатками общеправового характера являются следующие наиболее распространенные проблемы:

– разрозненность подходов субъектов Российской Федерации к порядку принятия программ противодействия коррупции.

¹³⁰ См., например: законы г. Москвы о статусе депутата Московской Городской Думы; о мировых судьях в городе Москве; о государственной гражданской службе города Москвы; о государственных должностях города Москвы; о муниципальной службе в городе Москве и др.

Принимаемые в субъектах Российской Федерации программы противодействия коррупции утверждаются различными нормативными правовыми актами: законами; указами и распоряжениями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; постановлениями и распоряжениями исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В результате установление мероприятий по противодействию коррупции осуществляется актами, различающимися по юридической силе, объему регулирования, степени детализации содержания.

Такая ситуация во многом складывается из-за отсутствия четкого регулирования данного вопроса на федеральном уровне:

с одной стороны, согласно требованиям ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а также сроки их реализации утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

с другой стороны, в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 5) программы социально-экономического развития субъекта Федерации, представленные высшим должностным лицом субъекта Федерации, утверждаются законом субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что хотя программы противодействия коррупции и оказывают определенное косвенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта Федерации, тем не менее по своей правовой природе они относятся к долгосрочным целевым программам. Исходя из этого их утверждение должно относиться к компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Однако такой подход отводит, по сути, «периферийное» положение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Федерации,

который оказывается недостаточно задействованным в решении проблем противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Программы противодействия коррупции готовятся, принимаются и реализуются этими же органами.

В целях унификации общего подхода к программно-целевому регулированию противодействия коррупции рекомендуется определить его правовую значимость, а также правовую природу данных документов, на что Институт неоднократно обращал внимание в своих научных работах¹³¹. Возможно, следует изучить целесообразность внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 5), установив, что законом субъекта Российской Федерации принимаются программы социально-экономического развития субъекта Федерации, а также комплексные долгосрочные целевые программы противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации. Такое изменение могло бы унифицировать порядок утверждения региональных программ противодействия коррупции, обеспечив участие в принятии этих программ, а также в осуществлении контроля за их исполнением законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Большинству региональных программ (за исключением Республики Татарстан и Ульяновской области) характерен, по сути, закрытый порядок их разработки и принятия. Не предусматривается и не проводится публичное обсуждение проектов программ, не обеспечивается участие институтов гражданского общества в их разработке;

– недостаточно выраженная доминанта воздействия федерального законодательства, проявляющаяся в несоблюдении принципа

¹³¹ См.: Опубликование и вступление в силу нормативных правовых актов субъектов Федерации: опыт и пути совершенствования // Законодательство в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 393 – 425; Законодательство России в XXI веке. По материалам научно-практической конференции / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2002.

**соответствия региональных нормативных правовых актов
федеральному законодательству в диапазоне от терминологических
разночтений до прямого нарушения.**

Прямым нарушением федерального законодательства является обязывание органов местного самоуправления финансировать отдельные антикоррупционные мероприятия, реализуемые региональными органами.

Весьма распространенным является *установление в региональном законодательстве по противодействию коррупции отсылки к нормативному правовому акту субъекта Российской Федерации, в то время как имеется вступивший в силу нормативный правовой акт федерального уровня с аналогичным предметом регулирования*. Наличие судебной практики по указанным проблемам, пока не исключает их повторения в нормативных правовых актах других субъектов Федерации¹³².

Отмеченные дефекты продиктованы, прежде всего, общими причинами:

1) *Опережающим регулированием*. Так, в большинстве субъектов Российской Федерации законодательство о противодействии коррупции развивалось со *значительным опережением федерального уровня правового регулирования*. Несмотря на то, что проводится обширная работа по приведению его в соответствие с федеральным законодательством, в большинстве субъектов Российской Федерации не упорядочены процедуры приведения региональных программ противодействия коррупции в соответствие с федеральными законодательными нормами. Программы нередко длительное время не обновляются и не актуализируются, что не

¹³² Так, несмотря на Решение Верховного Суда Республики Тыва от 23 сентября 2009 г. № 3–100 «О признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республики Тыва «О мерах по противодействию коррупции», в котором установлено, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится в порядке и согласно методике, определенным Правительством РФ, а не в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, аналогичное нарушение имеет место и в Законе Республики Башкортостан от 13 июля 2009 г. № 145-З «О противодействии коррупции в Республике Башкортостан» (п. 2 ст. 8). – См.: Раздел 1 Аналитического доклада.

способствует адекватному и своевременному реагированию на изменение ситуации.

2) *Отсутствием синхронности* в развитии антикоррупционного законодательства Российской Федерации и его субъектов, которое не может благоприятно сказываться на результативности противостояния коррупционным отношениям (См. приложение 1 Аналитического доклада);

3) *Несогласованностью* норм различных видов нормативных правовых актов субъектов Федерации, в которых устанавливаются меры по противодействию коррупции. Наиболее часто встречающимися являются случаи несогласованности в определении сроков реализации, основных исполнителей, ответственных органов за реализацию мероприятий программ (например, Мурманская область, Ставропольский край, Липецкая область)

- наличие избыточного количества декларативных норм.

Программы противодействия коррупции в субъектах Федерации должны носить в основном административно-правоприменительный характер, что уже исключает необходимость присутствия декларативных положений. Оперирование излишне общими, абстрактными положениями, когда требуется детальное правовое регулирование, снижает действенность их применения; отсутствие результативного механизма реализации норм, предусмотренных в программах, делает их во многом уже изначально «мертворожденными»;

использование несогласованного с федеральным законодательством понятийно-категориального аппарата законодательства субъектов РФ;

Наличие в региональных актах разнообразных понятий, не предусмотренных на федеральном уровне или несогласованных с федеральным законодательством, приводит к использованию несвойственных российской правовой системе правовых конструкций, что дестабилизирует как ее самую, так и правоприменительную практику;

наличие дублирующих положений нормативных правовых актов федерального уровня в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Практика буквального воспроизведения норм в региональном законодательстве федеральных норм и отсутствие специфических региональных норм является порочной. Задача региональных правотворческих органов – не дублировать положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а развивать и конкретизировать их в собственных правовых актах.

Ключ решения основных проблем – не в гонке за количеством принимаемых актов, а в обеспечении правильного соотношения федеральных и региональных актов, соотношения правового регулирования с помощью региональных законов и подзаконных актов субъектов Федерации, наконец, в оптимизации самой «технологии» подготовки и принятия нормативных правовых актов¹³³;

Среди **проблем содержательного характера**, связанных с необходимостью эффективного правового воздействия на указанные отношения, необходимо отметить следующие:

слабое использование в программах противодействия коррупции субъектов Российской Федерации методов планирования и юридического прогнозирования.

Юридическое прогнозирование и планирование – важнейшие средства предотвращения ошибок принятия нормативных и управленческих решений, предупреждения возможных негативных социальных последствий. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской

¹³³ В данном случае важную роль играет планирование правотворческой работы в субъектах Российской Федерации, так как программы и планы правотворческой деятельности в значительной степени способствуют преодолению излишней поспешности в принятии актов субъектов Федерации, не всегда обоснованной зависимости темы акта от «сиюминутных обстоятельств», текущего момента. По этому поводу см.: Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н. Планирование правотворческой работы в субъектах Российской Федерации // В кн.: Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1998. С. 49-59. Кроме того, правовое прогнозирование является важнейшим инструментом обеспечения надлежащего качества законодательных актов и эффективного правового регулирования в целом. О правовом прогнозировании, см., например, Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Технология и техника правового прогнозирования // В кн.: Юридическая техника. Под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2010. С. 13-24.

Федерации до 2020 года, Национальный план противодействия коррупции на 2012 – 2013 гг.; указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «О долгосрочной государственной экономической политике» и «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» также придают особую актуальность юридическому прогнозированию.

Надлежащее прогнозирование и планирование способно придать предсказуемый, системный характер не только разработке, но и реализации основных программных мероприятий по противодействию коррупции, содействовать достижению стратегических целей и решению тактических задач. К числу методов прогнозирования можно отнести: методы обобщенного сценария, опрос экспертов, математические методы, методы анализа социально-экономических и социально-политических факторов. Однако большинство субъектов Российской Федерации практически не использует этих методов;

отсутствие учета региональных особенностей в определении круга программных антикоррупционных мероприятий.

Большинство региональных программ не предусматривает и не реализует меры по предупреждению коррупционных проявлений, обусловленные спецификой национального состава населения и отраслевой структуры экономики субъекта Российской Федерации, что приводит к формализации указанных программ и снижению их эффективности. В качестве исключения можно привести пример Ставропольского края реализующего образовательную программу, учитывающую различные аспекты межнациональных отношений и противодействия коррупции.

Кроме того, изучение практики реализации ряда территориальных программ выявило бессистемность в их разработке, наличие завышенных потребностей в финансовых и материально-технических ресурсах, игнорирование учета ресурсного потенциала субъекта и реальных возможностей государственной поддержки при формировании проектов;

нереальные сроки завершения программ, отсутствие статистики по выполнению программ;

ориентированность комплекса профилактических мер в большей степени на их выполнение в рамках внутреннего контроля, т.е. внутри органа государственной власти, что снижает результативность профилактики.

В результате – нарушается базовый правовой принцип транспарентности при установлении механизмов отчетности органов государственной власти в сфере противодействия коррупции. При сочетании данного недостатка с отсутствием или декларативностью норм, регламентирующих вопросы, связанные с механизмом общественного контроля, играющего существенную роль в комплексе общесоциальных мер профилактики коррупции, реализация программных мероприятий приобретает формализованный характер;

отсутствие универсальных подходов к определению оценок результативности реализации программных мероприятий.

Несмотря на реализацию одних и тех же мероприятий, на уровне субъектов Российской Федерации отсутствует единообразный подход к определению эффективности программ по противодействию коррупции (индикаторы и показатели эффективности программ). Во многих субъектах Российской Федерации качественные и количественные показатели используются без анализа причин коррупционного поведения. Показатели ожидаемой эффективности основываются на предположении соответствующих результатов (Ставропольский край, Республика Дагестан). Такой подход не способствует установлению объективных критериев эффективности реализации программ и заложенных в них мероприятий.

В нормативных правовых актах большинства субъектов Российской Федерации, устанавливающих систему рейтинговой оценки эффективности работы элементов организационной структуры, отсутствуют показатели по противодействию коррупции;

отсутствие в большинстве субъектов Российской Федерации¹³⁴ методик оценки эффективности выявления и профилактики коррупционных рисков в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований;

отсутствие в актах субъектов Федерации и муниципальных правовых актах, утверждающих положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и предотвращению конфликта интересов, указаний на недопустимость проведения заседаний с участием только членов комиссии, замещающих должности государственной службы в государственном органе;

неработоспособность (за исключением Ульяновской области) на уровне ведомственных нормативных правовых актов стандартов антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих соответствующих ведомств;

отсутствие сформированных банков данных зон повышенного коррупционного риска и коррупционных практик в субъектах Федерации.

Отмеченные недостатки обусловлены тем, что во многих субъектах Российской Федерации законодательство о противодействии коррупции развивалась со значительным опережением федерального уровня правового регулирования в данной сфере. При этом опережающий подход в ряде случаев не оправдал себя, поскольку не обеспечивалось оперативное приведение регионального законодательства в соответствие с новыми нормативными правовыми актами на федеральном уровне.

В целях дальнейшего совершенствования нормативно-правовых основ противодействия коррупции полагаем правильным высказать ряд **предложений**, направленных на устранение отмеченных недостатков:

¹³⁴ Исключение составляет Республика Татарстан и Ульяновская область.

- ✓ развитие общеправовых подходов, закрепленных в федеральном законодательстве о противодействии коррупции, обеспечивая доминанту федерального законодательства;
- ✓ унификация порядка утверждения комплексных долгосрочных целевых программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, обеспечив участие в принятии этих программ, а также в осуществлении контроля за их исполнением законодательных органов субъектов Российской Федерации;
- ✓ разработка организационно-правового механизма обеспечения приоритета федерального законодательства в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов;
- ✓ упорядочение процедуры приведения региональных программ противодействия коррупции в соответствие с федеральными законодательными нормами;
- ✓ использование открытых процедур формирования и принятия антикоррупционных программ, в том числе нормативное закрепление возможности публичных обсуждений проектов государственных программ и принимаемых в процессе их разработки решений с целью привлечения институтов гражданского общества и обеспечения общественного контроля;
- ✓ отказ от использования декларативных норм, не подкрепленных конкретными механизмами их реализации;
- ✓ разработка стандартов антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих соответствующих ведомств;
- ✓ учет региональной специфики при подготовке и корректировке программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации;
- ✓ применение комплексного подхода к осуществлению мониторинга общественного мнения о состоянии законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере формирования и реализации мер по противодействию коррупции в субъектах Федерации;

- ✓ формирование банков данных зон повышенного коррупционного риска и коррупционных практик в субъектах Федерации;
- ✓ совершенствование инструментов и механизмов противодействия коррупции, в том числе организационно-правовых, поиск инновационных технологий, в том числе в сфере информатизации;
- ✓ разработка на федеральном уровне единой методики определения основных индикаторов и показателей эффективности программ, что позволит дать более объективную оценку их результативности.

II. Институциональные основы реализации региональных программ противодействия коррупции

Исследование показало, что сформировалось несколько организационно-правовых моделей проведения антикоррупционной политики на уровне субъектов Федерации и осуществления координации деятельности по борьбе с коррупцией. Наиболее эффективной координация является в том случае, когда ее осуществление возложено на орган, в наименьшей степени подчиненный какой-либо ветви власти (так называемая зона, свободная от коррупции). В этой связи наиболее успешный опыт координации сложился именно в тех субъектах Федерации, где ее осуществление возложено на специализированные органы, создаваемые, как правило, при главе субъекта Федерации и не задействованные в выполнении иных функций, кроме противодействия коррупции (Астраханская область, Ульяновская область, Республика Татарстан).

Недостатки общеправового характера. Можно выделить следующие наиболее распространенные проблемы:

ориентированность на многосубъектную институциональную основу противодействия коррупции, в то время как международные антикоррупционные стандарты ориентируют на специализацию органов власти в данной сфере;

неопределенность круга субъектов, ответственных за исполнение конкретных мероприятий программ, что может привести к

несоразмерному финансированию антикоррупционных мероприятий, дублированию полномочий органов власти, возложению на них повышенной нагрузки;

недостаточное вовлечение контрольно-счетных органов, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в реализацию антикоррупционной политики;

нарушение правового принципа открытости при формировании антикоррупционных советов и комиссий;

недостаточность правового регулирования взаимодействия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Среди проблем содержательного характера, связанных с необходимостью эффективного организационного обеспечения реализации региональных программ противодействия коррупции, необходимо отметить следующие получившие распространение недостатки:

отсутствие специализированных органов по вопросам противодействия коррупции;

недостаток квалифицированных кадров, в том числе для обеспечения функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и предотвращению конфликта интересов и осуществления антикоррупционной экспертизы;

наделение непрофильных структур «сопутствующими» полномочиями в сфере противодействия коррупции, что снижает эффективность их деятельности;

трудности в создании комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в сельских поселениях;

несогласованность методического обеспечения антикоррупционной работы органов местного самоуправления, идущего «по линии»

администрации субъекта Российской Федерации и территориальных управлений федеральных государственных органов.

Для устранения отмеченных недостатков сформулированы **следующие предложения и рекомендации:**

- ✓ принять за основу организационно-правовую модель проведения антикоррупционной политики на уровне субъектов Российской Федерации, в которой специализированный орган по противодействию коррупции подотчетен главе субъекта Российской Федерации;
- ✓ уточнить субъектный состав, ответственный за исполнение конкретных мероприятий программ;
- ✓ включить представителей институтов гражданского общества в состав антикоррупционных советов и комиссий;
- ✓ усилить образовательную составляющую реализации региональных антикоррупционных программ;
- ✓ дополнительно координировать методическое противодействие коррупции в органах местного самоуправления;
- ✓ в поселениях с незначительным составом муниципальных служащих делегировать функции комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений;
- ✓ расширить программные мероприятия по вовлечению и активизации институтов гражданского общества в противодействие коррупции.

III. Проблемы соотношения региональных и муниципальных программ противодействия коррупции

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации рассматривают свои антикоррупционные программы в качестве содержательной основы для муниципальных антикоррупционных программ и планов и расценивают эти программы и планы как логическое

продолжение своих программ. Такой подход порождает ряд проблем при реализации муниципальных программ противодействия коррупции.

К недостаткам **общеправового характера** необходимо отнести *отсутствие в федеральном законодательстве дифференциации в определении роли органов местного самоуправления различных уровней в реализации антикоррупционной политики;*

В числе **проблем содержательного характера**, связанных с необходимостью определения оптимального соотношения региональных и муниципальных программ противодействия коррупции, необходимо отметить следующие получившие распространение недостатки:

вторжение органов государственной власти субъектов Российской Федерации в полномочия органов местного самоуправления (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Ставропольский край);

нарушение принципа координации в отношении органов местного самоуправления (например, требований ст. 6 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (Ставропольский край);

закрепление в императивном порядке органов местного самоуправления в качестве соисполнителей по реализации и финансовому обеспечению антикоррупционных программ субъектов Российской Федерации (Ставропольский край, Липецкая область);

«излишняя опека» органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что противоречит принципиальным основам взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления (Тюменская область);

недостаточность методической помощи органам местного самоуправления, подмена методической помощи органам местного

самоуправления их администрированием (присуще большинству субъектов Российской Федерации).

Наряду с указанными общеправовыми и содержательными проблемами реализации региональных программ противодействия коррупции следует выделить и такие *инфраструктурные проблемы* как:

- *трудности в сельских поселениях в формировании комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, обусловленные отсутствием достаточного количества специалистов в области государственной и муниципальной службы;*

- *отсутствие единых подходов к вопросу о компенсации транспортных и иных расходов независимым экспертам, связанных с их участием в заседаниях указанных комиссий, что влечет за собой замкнутость в работе комиссий;*

- *недостаточный уровень информационно-технического обеспечения работы комиссий.*

Для устранения отмеченных недостатков сформулированы **следующие предложения и рекомендации:**

✓ дифференцировать участие муниципальных образований различного уровня в реализации антикоррупционной политики;

✓ исключить «директивные» по отношению к органам местного самоуправления положения из региональных программ противодействия коррупции»;

✓ проводить регулярный мониторинг муниципальных программ противодействия коррупции с целью исключения прямого дублирования мероприятий, содержащихся в региональных программах противодействия коррупции, копирования текста других муниципальных программ;

✓ усилить методическую помощь органам местного самоуправления, в первую очередь по направлению функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и

предотвращению конфликта интересов. При этом целесообразно взять за основу опыт Республики Татарстан и Ульяновской области.

IV. Реализация программ противодействия коррупции субъектов Российской Федерации в наиболее коррупциогенных сферах государственного управления

В рамках проведенного исследования были подвергнуты анализу такие коррупциогенные сферы государственного управления, как природоресурсная и природоохранная, социальная сферы, сфера размещения государственного заказа. Отмечено несоответствие программных мероприятий имеющимся полномочиям: большинство региональных и муниципальных программ противодействия коррупции не предусматривает или предусматривает в ограниченном объеме меры противодействия коррупции в указанных сферах государственного управления. Во многих субъектах Федерации отсутствуют соответствующие ведомственные программы противодействия коррупции.

Специальные антикоррупционные меры в *сфере здравоохранения* содержат общие региональные программы противодействия коррупции только 4 субъектов Российской Федерации (Республика Калмыкия, Краснодарский край, Калужская область, Нижегородская область). В большинстве же субъектов Российской Федерации антикоррупционные меры в сфере здравоохранения не дифференцированы от остальных, и борьба с коррупцией в здравоохранении осуществляется в рамках общих мер.

Такая же ситуация обстоит и со сферой *образования*, хотя Министерство экономического развития Российской Федерации подтверждает, что *высшее образование, дошкольные учреждения, средняя школа также относятся к зонам повышенной коррупционной опасности*¹³⁵.

¹³⁵ Аналитический Центр Юрия Левады «Левада-Центр»: «Перспективы гражданского общества в России (2011). М, 2011. С. 56.

Наименьшее внимание в программах противодействия коррупции как на региональном, так и на муниципальном уровнях уделяется коррупционным рискам в сфере культуры. Сфера культуры в отдельное направление антикоррупционной деятельности не выделена, борьба с коррупцией в этой сфере осуществляется также в рамках общих мер.

Финансирование социальной сферы осуществляется в основном за счет бюджетных средств. Во многих зарубежных странах (ФРГ, Великобритания, США и др.) к работникам бюджетной сферы (учителя, врачи) применяются те же методы антикоррупционного регулирования, что и для государственных и муниципальных служащих. Это обуславливает необходимость проведения дополнительного анализа распространения стандартов антикоррупционного поведения на работников социальной сферы.

Отсутствие четкой действенной государственной *природоохранной политики* также создает существенные угрозы не только экономической и экологической безопасности страны, но и относится к одной из сфер с высоким индексом коррупциогенности.

Противоречивость, пробельность федерального земельного законодательства, несогласованность с градостроительным законодательством по ряду моментов, отсутствие актуальных данных по землям и земельным участкам приводят часто к тому, что вопросы предоставления и использования земельных участков зависят от заинтересованности и усмотрения конкретных региональных или муниципальных чиновников.

Так, законодательный пробел в установлении критериев, позволяющих осуществлять перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий; неопределенность порядка изменения вида разрешенного использования земельных участков, отнесенных к сельскохозяйственным угодьям, создают благоприятную почву для коррупционных проявлений, особенно в субъектах РФ, прилегающих к крупным населенным пунктам

(Московская область, Ленинградская область, Свердловская область и ряд других). Изменение вида разрешенного использования сельскохозяйственных угодий на иные виды разрешенного использования, например, «индивидуальное жилищное строительство», «дачное строительство», происходит в рамках правового вакуума на федеральном уровне, что само по себе является значительным коррупциогенным фактором.

В качестве антикоррупционного механизма может быть предложено обязательное размещение информации о свободных территориях и предоставляемых земельных участках на сайтах уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, что обеспечит публичность и открытость процедуры предоставления земельных участков.

Еще одним эффективным инструментом преодоления коррупции в сфере землепользования является эффективный государственный надзор со стороны природоохранных и правоохранительных органов. Так, реакция государства, пусть и запоздавшая, позволила прекратить незаконное предоставление земельных участков в районе Бородинского поля. С другой стороны, пример дачного товарищества «Речник» свидетельствует о том, что отсутствие должного государственного надзора за использованием земельных участков может привести к нарушению как интересов государства, так и прав частных лиц.

Однако в сфере государственного земельного надзора органы государственной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время лишены каких-либо полномочий. Федеральные органы исполнительной власти зачастую не справляются с объемами проверок, не успевают реагировать на нарушения. В этой связи представляется целесообразным наделить органы государственной власти субъектов РФ полномочиями в области государственного земельного надзора. Разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации в области государственного земельного надзора, четкое определение объектов

муниципального земельного контроля могут обеспечить снижение уровня коррупции при использовании земельных участков для различных целей.

Анализ мониторинга правонарушений в сфере *размещения государственного и муниципального заказа* в целом показал, что характер правонарушений в этой области во многом обусловлен несовершенством действующего федерального законодательства.

Выявлены следующие проблемы:

отсутствие единого организационно-методического обеспечения процедур размещения заказа;

наличие формализованного подхода к государственным и муниципальным заказам, не учитывающего специфические свойства заключения контрактов на многие виды товаров, услуг и работ (например, медицинское оборудование и лекарственные препараты, инновационная деятельность, наукоемкая, высокотехнологичная продукция, долгосрочные стратегические проекты и др.);

отсутствие взаимосвязи между планированием заказа и формированием бюджета. (Бюджет не является итогом плана закупок, а наоборот – объемы закупок фактически являются следствием доведенных показателей бюджетных ассигнований. Зачастую, в начале календарного года, учреждение рассчитывает на один объем ассигнований, проводит размещение заказа, а в итоге не может исполнить контракт в части оплаты товара (работы, услуги) поставщику).

Проведенное исследование позволило выявить следующие недостатки антикоррупционных программ:

✓ избирательность, исключение из сферы действия программ отдельных областей государственного управления, в которых отмечаются наиболее системные коррупционные риски

✓ ограниченность в выборе антикоррупционных мер, что приводит к нарушению комплексного подхода в осуществлении антикоррупционной политики

✓ несоразмерность программных мероприятий имеющимся у субъектов Российской Федерации полномочиям в указанных сферах

✓ отсутствие ведомственных программ по противодействию коррупции в указанных сферах.

Рекомендации по совершенствованию средств противодействия коррупции в органах государственной власти субъектов Российской Федерации:

✓ усиление влияния федерального уровня регулирования на формирование антикоррупционных мероприятий в указанных сферах;

✓ разработка и совершенствование ведомственных антикоррупционных программ и планов в части дифференциации антикоррупционных мер по каждой сфере государственного управления, потенциально содержащей коррупционные риски;

✓ разработка единого организационно-методического обеспечения процедур размещения заказа;

✓ формирование критериев эффективности реализации антикоррупционных мер в зависимости от сфер государственного управления;

✓ проведение отраслевых научных исследований коррупционных рисков и коррупциогенных факторов в отдельных сферах государственного управления.

V. Организация профилактической деятельности в субъектах Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции

Полномочия субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции в основном заключаются в организации

профилактической работы, реализуемой с помощью различных направлений антикоррупционной деятельности: осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; развития институтов общественного и парламентского контроля за реализацией мероприятий программ противодействия коррупции субъектов Российской Федерации; организации эффективной кадровой работы в системе государственной и муниципальной службы; регламентации порядка оказания публичных услуг; проведения антикоррупционного мониторинга; обеспечения доступности информации об антикоррупционной деятельности. Анализ профилактических мер на уровне субъектов Федерации позволил сделать вывод о наличии ряда проблем правового, методического и организационного характера, а также предложить пути их решения.

1. Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Общеправовые проблемы:

пробельность в федеральном законодательстве в определении требований к лицам, изъявившим желание получить аккредитацию на проведение экспертизы на коррупциогенность;

неопределенность срока для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, что на практике нередко оборачивается отсутствием у разработчика соответствующего проекта времени для учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы;

нарушение требований Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» об обязательном рассмотрении заключения по результатам независимой экспертизы нормативных правовых актов и направлении мотивированного ответа.

К недостаткам содержательного характера в проведении антикоррупционной экспертизы на уровне субъектов Российской Федерации относятся:

отсутствие единого подхода к определению основных исполнителей мероприятий, связанных с проведением антикоррупционной экспертизы;

невысокая эффективность работы института независимых экспертов в большинстве субъектов Российской Федерации¹³⁶ (схема № 12);

отсутствие в ведомственных планах и приказах об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы положений, направленных на обеспечение проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

отсутствие в большинстве субъектов Российской Федерации условий для проведения независимой антикоррупционной экспертизы (размещение на сайте органа государственной власти проектов нормативных правовых актов для проведения антикоррупционной экспертизы, указание срока и реквизитов для направления заключений по результатам независимой экспертизы и др.).

Одновременно следует отметить **наличие позитивных практик** в организации взаимодействия независимых экспертов с органами государственной власти, например в Воронежской области, где эксперты заключают с органами государственной власти специальные соглашения. В соответствии с такими соглашениями осуществляется информирование независимых экспертов о разработке проекта нормативного правового акта и его размещении для осуществления независимой антикоррупционной

¹³⁶ Отметим наличие позитивных практик в Воронежской, Ивановской, Орловской и Тульской областях в части заключения соглашений между независимыми экспертами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации (см. раздел 6 Аналитического доклада).

экспертизы, осуществляется общий анализ выявляемых коррупциогенных факторов и т.д.

Для устранения указанных недостатков сформулированы следующие **предложения и рекомендации**:

- ✓ включение в число исполнителей мероприятий программ, связанных с осуществлением антикоррупционной экспертизы, всех региональных органов исполнительной власти;
- ✓ установление квалификационных требований к лицам, претендующим на получение аккредитации по проведению экспертизы;
- ✓ публикация на официальных сайтах органов власти заключений независимых экспертов;
- ✓ установление адекватных сроков проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / проектов;
- ✓ определение сроков учета замечаний независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- ✓ обеспечение возможности направления независимыми экспертами заключений в электронной форме;
- ✓ усиление взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с юридическими и физическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность.

2. Организация профилактики в системе государственной и муниципальной службы

Обеспечение противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы строится по нескольким направлениям, обусловленным федеральным законодательством:

Декларирование государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими доходов, имущества и обязательств имущественного характера.

В большинстве субъектов Федерации значительная часть необходимых нормативных правовых актов, касающихся контроля доходов государственных служащих и членов их семей, сформирована. В то же время проведенное исследование выявило следующие **недостатки общеправового характера**:

не выработаны правовые решения по вопросам декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера супруга (супруги) в разных жизненных ситуациях;

не урегулирован порядок размещения сведений о доходах этих лиц на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации;

отсутствует регламентация порядка предоставления сведений о доходах средствам массовой информации для опубликования.

Таким образом, выпадает важнейшее звено в организационной цепи, позволяющей представителям общественности контролировать доходы государственных гражданских служащих субъектов Федерации.

В качестве **недостатков содержательного характера** в большинстве субъектов Российской Федерации были выявлены:

ограниченность деятельности межведомственных советов при главах регионов по противодействию коррупции лишь координационной и информационной сферой, тогда как их участие в реализации контрольной функции практически не обеспечивается;

недостаточность научно-методического обеспечения проведения проверки полноты и достоверности сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными и муниципальными служащими, а также лицами, замещающими государственные и муниципальные должности.

замещающими государственные и муниципальные должности.

В качестве **рекомендаций предлагаем:**

- ✓ выработать правовые решения по вопросам декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера супруга (супруги) в разных жизненных ситуациях;
- ✓ урегулировать порядок размещения сведений о доходах на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации;
- ✓ определить порядок предоставления сведений о доходах средствам массовой информации для опубликования;
- ✓ создать единую общедоверительную информационную базу данных, необходимую для проведения проверки достоверности предоставленных сведений о доходах и имуществе государственных и муниципальных служащих;
- ✓ предусмотреть оптимальную систему взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающую возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

Урегулирование конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе в субъектах Российской Федерации.

Деятельность комиссий по урегулированию конфликтов интересов направлена на снижение коррупции в работе государственных и муниципальных органов и способствует повышению доверия граждан к власти. В то же время анализ практики организации и деятельности комиссий в субъектах Федерации и муниципальных образованиях позволил выявить ряд проблем, связанных с их функционированием.

В числе **недостатков общеправового характера** можно выделить следующие наиболее распространенные проблемы:

недостаточность федеральных законодательных установлений по порядку формирования, структуре, компетенции и принципам деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов (Федеральное законодательство содержит лишь отдельные, отрывочные положения и не определяет общие вопросы статуса указанных комиссий);

акты субъектов Федерации и муниципальные правовые акты, утверждающие положения о комиссиях, не содержат указаний на недопустимость проведения заседаний с участием только членов комиссии, замещающих должности государственной службы в государственном органе.

Отсутствие в комиссии внешних независимых экспертов приводит, по сути, к закрытому характеру работы комиссий, защите узковедомственных интересов, стремлению противодействовать утечке информации за пределы соответствующего регионального органа. Вместе с тем обеспечить их привлечение к работе соответствующих комиссий на уровне отдельных видов муниципальных образований (сельских поселений) крайне затруднительно, в первую очередь, по причине отсутствия достаточного числа квалифицированных специалистов.

В числе проблем содержательного характера, связанных с функционированием комиссий по урегулированию конфликтов интересов, следует указать на следующие недостатки:

нарушения в определении состава комиссий, связанные с несоблюдением условия о наличии определенного количества членов комиссии, не замещающих должности государственной (муниципальной) службы в государственном (муниципальном) органе (Липецкая область, Ставропольский край);

в большинстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях не осуществляется планирование работы комиссий.

Это связано с тем, что руководители таких комиссий считают, что их деятельность связана только с фактами обращений в эти органы со стороны граждан или уполномоченных органов (например, высших должностных лиц субъектов Федерации). Нередко это приводит к бездействию комиссий. На заседаниях комиссий не анализируются вопросы антикоррупционного мониторинга, проводимого в субъекте Федерации, не проводятся организационные совещания с участием заинтересованных органов управления, на которых бы рассматривались итоги выполнения мероприятий антикоррупционной направленности на гражданской службе соответствующего органа, вопросы практической реализации законодательства Российской Федерации о гражданской (муниципальной) службе и противодействии коррупции, а также предложения по повышению эффективности принимаемых мер;

большинство субъектов Российской Федерации не проводят специального обучения председателей и членов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, не оказывают содействия в обучении председателей указанных комиссий органов местного самоуправления.

В качестве аргументации, обосновывающей непроведение указанного обучения органы государственной власти субъектов Российской Федерации ссылаются на отсутствие необходимого финансового обеспечения, инфраструктуры, образовательных программ, квалифицированных преподавателей.

Для устранения отмеченных недостатков сформулированы **следующие предложения и рекомендации:**

✓ целесообразно на федеральном уровне предусмотреть методологическое обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

✓ уточнение требований к порядку формирования комиссий в субъектах Российской Федерации, определению прав и обязанностей членов комиссий, организации их деятельности;

✓ целесообразно расширить перечень оснований для проведения заседаний комиссий, включив в него обращения средств массовой информации, которые могут стать инициаторами осуществления подобных проверок в силу основной специфики своей деятельности, связанной с информированием местного населения о насущных проблемах жизнедеятельности региона;

✓ нормативное закрепление основных принципов деятельности комиссии и всех ее членов:

✓ рассмотреть вопрос о предоставлении права запроса информации, необходимой для разрешения вопросов, поставленных перед комиссиями, у граждан и организаций;

✓ необходима разработка механизма принятия мер по предотвращению конфликта интересов после ухода государственного служащего с государственной службы;

✓ следует внедрить эффективные технологии в современные методы кадровой работы, направленные на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности.

Формирование кадрового резерва, периодическая аттестация и повышение квалификации, ротация кадров.

Несмотря на то, что вопросы формирования, обучения и использования резервов управленческих кадров государственных гражданских и муниципальных служащих рассматриваются как одно из основных направлений противодействия коррупции, в программах противодействия коррупции большинства субъектов Федерации им не уделяется должного

внимания. Вместе с тем кадровая составляющая является ключевым аспектом совершенствования качества оказания государственных и муниципальных услуг.

В целях совершенствования системы отбора кандидатов для включения их в резерв управленческих кадров полагаем целесообразным реализовать **следующие рекомендации:**

- ✓ создать центры тестирования государственных гражданских служащих (в качестве образца можно использовать подобный Центр, действующий в Республике Саха (Якутия));
- ✓ разработать систему тестирования всех кандидатов в соответствии с утвержденными критериями отбора;
- ✓ развивать институт наставничества в системе государственной и муниципальной службы;
- ✓ предусмотреть различные варианты включения в резерв управленческих кадров, при этом технология по каждому из вариантов должна гарантировать равенство возможностей попадания в резерв;
- ✓ установить добровольное тестирование на полиграфе (в качестве образца предлагается использовать пример Республики Татарстан);
- ✓ проводить ротацию по должностям руководящего состава, а также должностям, наиболее подверженным коррупционному риску, и установить ограничение срока пребывания на должности до 4 – 5 лет с последующей ротацией;
- ✓ регламентировать требования для каждого вида должностей в соответствующих органах государственной власти, местного самоуправления, организациях, включая установление определенного минимального уровня образования, минимального опыта работы с четким указанием перечня должностей, на которых должен проработать кандидат в течение строго установленного срока, а также критерии, вытекающие из специфики должности, на которую заявлен резервист;

✓ обозначить исчерпывающий перечень компетенций (теоретических знаний и практических умений), которыми должен обладать кандидат. В этих целях могут быть использованы информационные технологии, при помощи которых возможно создать тестовую систему для проверки претендентов. Основное требование к такой системе – она должна быть едина и действовать как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Перечень вопросов должен быть в открытом доступе на сайте органа исполнительной власти субъекта Федерации;

✓ создать систему дистанционного отбора в резерв при помощи системы тестирования компетенций с распределением точек доступа в соответствующих органах государственной власти и местного самоуправления, причем все вводимые данные должны направляться в единый центр субъекта Федерации, где будут обрабатываться. Для обеспечения корректной работы системы тестирования на местах, точки доступа должны быть оборудованы соответствующими средствами контроля.

На региональном уровне необходимо обеспечить прозрачность процедур по формированию, обучению и использованию резервов управленческих кадров, в том числе через публикацию и открытое обсуждение в общедоступной сети Интернет. В то же время такие механизмы должны быть ограничены жесткими нормативами мер по защите персональных данных граждан. Результатом применения таких мер станет, во-первых, возможность объективной оценки каждого кандидата, позволяющей исключить факты некомпетентности, протекционизма, своячества и других неправомерных форм при формировании и использовании кадрового резерва; во-вторых, социальная защищенность претендентов в кадровый резерв и лиц, включенных в него, как от противоправных, в том числе коррупционных, так и предвзятых действий непосредственных и вышестоящих руководителей.

VI. Антикоррупционный мониторинг в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях

Анализ правовых актов субъектов Российской Федерации, а также муниципальных правовых актов в сфере организации и проведения антикоррупционного мониторинга показал следующие **недостатки**:

отсутствие единых подходов к проведению антикоррупционного мониторинга;

наличие неоднородных и нерепрезентативных показателей такого мониторинга;

некорректность обобщения результатов антикоррупционного мониторинга.

В целях совершенствования данной деятельности необходимо определять значение результатов антикоррупционного мониторинга по **следующим критериям**:

✓ выводы из проведенного антикоррупционного мониторинга должны формулироваться как рекомендации, адресованные конкретным органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам, организациям и учреждениям;

✓ должны предусматриваться формы реагирования (внесение изменений в законодательство, корректировка правоприменительной практики, проведение преобразований в структуре органов власти и т.д.);

✓ принятие надлежащих мер должно рассматриваться как неисполнение должностных обязанностей с возложением на виновных лиц юридической (дисциплинарной) ответственности.

Одним из способов совершенствования правовой регламентации и эффективного осуществления антикоррупционного мониторинга является встраивание его в общую систему правового мониторинга.

Субъектам Федерации целесообразно предусматривать проведение совместных программ антикоррупционного мониторинга: между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящими в один федеральный округ; между органами государственной власти субъектов Российской Федерации разных федеральных округов; между органами

государственной власти субъекта Федерации (субъектов). Это позволит провести сравнительное мониторинговое исследование проблем (недостатков) правового регулирования определенных сфер общественных отношений с целью выработки системных мер. Необходимым условием осуществления данного вида мониторинга является использование единообразной методики его проведения, показателей и системы их оценки.

Кроме того, полагаем **необходимым:**

- на федеральном уровне интенсифицировать разработку методических рекомендаций по мониторингу правоприменения в сфере противодействия коррупции, в которых должны быть конкретизированы показатели мониторинга правоприменения применительно к нормативным правовым актам области;

- обеспечить подготовку и/или переподготовку квалифицированных кадров, способных профессионально проводить антикоррупционный мониторинг;

- необходимо начать разработку и реализацию образовательной программы дополнительного профессионального образования «Антикоррупционный мониторинг как инструмент противодействия коррупции».

VII. Развитие институтов общественного и парламентского контроля за реализацией мероприятий программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации

Проведенный анализ региональных программ противодействия коррупции позволил выявить следующие **проблемы:**

не используется в полной мере потенциал специализированных общественных объединений, деятельность которых направлена на противодействие коррупции;

недостаточное привлечение бизнес-сообщества (ТПП, ОПORA России, др.) к реализации региональных антикоррупционных программ;

неразвитость механизмов парламентского контроля за реализацией программ.

Целесообразно создать условия для вовлечения граждан в антикоррупционную деятельность путем построения системы «обратной связи» и предоставления гражданам возможности непосредственного участия в реализации мер, предусмотренных региональными антикоррупционными программами, путем осуществления **следующих мер**:

- ✓ публичных обсуждений проектов региональных антикоррупционных программ и результатов реализации самих программ;
- ✓ онлайн-опросов и учета их результатов, посвященных оценке реализации антикоррупционных мероприятий (в отдельных органах власти и в целом);
- ✓ формирования в обществе посредством СМИ идеологии нетерпимости к коррупционному поведению, организации мероприятий антикоррупционной пропаганды; (ст. 6 Федерального закона 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»), создания положительного имиджа честных и профессиональных государственных и муниципальных служащих с одновременным осуждением любого факта проявления коррупции, повышения личной ответственности руководителей органов власти за реализацию антикоррупционных мер;
- ✓ законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках опережающего правотворчества целесообразно принять законы, предусматривающие механизмы участия граждан и их объединений в антикоррупционных мероприятиях;
- ✓ введения института общественных помощников по линии надзора за исполнением законодательства (помощников прокуроров на общественных началах)¹³⁷;

¹³⁷ Судите по делам. Генеральный прокурор Юрий Чайка ответил на вопросы журналистов и читателей газеты // Российская газета. 2010. 8 июля. № 148.

✓ закрепления в региональных программах противодействия коррупции положений, посвященных осуществлению контрольных полномочий законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также принятия специализированных нормативно-правовых актов в сфере парламентского расследования (сейчас такие акты приняты только в отдельных субъектах Российской Федерации);

Полагаем, что существенный вклад в развитие института гражданского представительства в механизме противодействия коррупции может привнести правовая наука.

Вопрос осуществления контроля гражданским обществом за деятельностью государственных и муниципальных служащих в борьбе с коррупцией затрагивает важный элемент правовой системы – правосудие, без активного использования которого контроль гражданского общества становится декларативным. В реализацию программ субъектов Российской Федерации судебные органы не вовлечены. Ключевыми моментами в противодействии коррупции выступают организация эффективного взаимодействия суда со СМИ и размещение максимального количества информации о деятельности суда на официальном сайте. Суды должны руководствоваться положениями постановления Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2010 г. «О некоторых вопросах практики рассмотрения судами дел о преступлениях коррупционной направленности», согласно которым судьям предписано при рассмотрении антикоррупционных дел особо обращать внимание на причины возникновения коррупции; председателям судов рекомендовано регулярно осуществлять контроль за выполнением частных определений, вынесенных по делам о коррупционных преступлениях, обеспечивать проведение мероприятий по оперативному размещению на соответствующих сайтах в сети Интернет решений судов общей юрисдикции, постановленных по результатам рассмотрения дел о преступлениях коррупционной направленности. Такие меры направлены на

профилактику противодействия коррупции и формирование антикоррупционного правосознания. Результаты проводимого судебными органами мониторинга должны анализироваться и учитываться в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

VIII. Размещение информации о деятельности органов государственной власти в области противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации

По результатам анализа электронных порталов государственных органов выявлено, что полнота размещенной информации о деятельности органов государственной власти в области противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации различна, при этом доступ к ней зачастую затруднен.

В целях реализации механизма доступности информации об антикоррупционной деятельности на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также полноты ее предоставления неограниченному кругу лиц, предлагается создание отдельного раздела «Противодействие коррупции», включающего следующие блоки:

- федеральная и региональная нормативно-правовая база, а также нормы международного права в сфере противодействия коррупции;
- информация об органе, образованном в целях оказания содействия по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;
- положение, состав и планы работы органа по противодействию коррупции;
- отчеты, доклады органа по противодействию коррупции о реализации мероприятий по противодействию коррупции;
- ежеквартальный мониторинг противодействия коррупции;
- социологические исследования;

- антикоррупционная экспертиза;
- наличие «телефона доверия», «горячей линии».

Проблемы реализации антикоррупционных мероприятий в субъектах Российской Федерации во многом обусловлены и недостаточным развитием методического обеспечения. Наибольшая потребность в развитии такого методического обеспечения наблюдается в отношении:

во-первых, организации профилактических мероприятий в системе государственной и муниципальной службы (по вопросам организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; по вопросам формирования и использования кадрового резерва);

во-вторых, осуществления антикоррупционного мониторинга;

в-третьих, оценки эффективности выявления и профилактики коррупционных рисков в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Наконец, на федеральном уровне целесообразна разработка единой методики определения основных индикаторов и показателей эффективности программ, что позволит дать более объективную оценку их результативности. Полагаем необходимым усилить внимание развитию научных исследований в сфере противодействия коррупции не только с целью выявления глубинных причин, но и для разработки инновационно-правовых методов борьбы с ней.

В завершении хотелось бы отметить, что успешность применения программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации напрямую зависит от реализации общесистемных мер, предусмотренных федеральном законодательством, в том числе заложенных в рамках административной реформы.

Речь идет о таких мерах как деперсонализация взаимодействия граждан и чиновников, внедрение многофункциональных центров предоставления

государственных и муниципальных услуг, повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти, комфортности предоставления государственных услуг, модернизация системы информационного обеспечения и т.д.

* * *

Успешность применения программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации напрямую зависит от реализации общесистемных мер, предусмотренных федеральном законодательством, в том числе заложенных в рамках административной реформы. Речь идет о таких, в частности, мерах, как деперсонализация взаимодействия граждан и чиновников, внедрение многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти, комфортности предоставления государственных услуг, модернизация системы информационного обеспечения и т.д.

Результаты проведенной работы показали, что требуется дальнейшее исследование антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации и региональных программ противодействия коррупции, а также практики их реализации в рамках выездных исследований на примере более широкого круга субъектов Российской Федерации. Для получения целостного представления о реализации антикоррупционных мер представляется правильным провести дальнейшее аналогичное исследование и на уровне муниципальных образований.

Исследование также убеждает, что требуется более предметное изучение применения методов противодействия коррупции в социальной сфере, в том числе в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. Следующим этапом должен стать углубленный анализ мер противодействия коррупции в частной сфере.

ИСПОЛНИТЕЛИ

1. **Андриченко Людмила Васильевна** – руководитель Центра публично-правовых исследований ИЖиСП, д-р юрид.наук, проф.;
2. **Беляева Ольга Александровна** – ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЖиСП, канд. юрид.наук;
3. **Васильев Всеволод Иванович** – главный научный сотрудник отдела конституционного права ИЖиСП, д-р юрид.наук, проф.;
4. **Журавлева Оксана Олеговна** – и.о. заведующего лабораторией правовых проблем противодействия коррупции, канд.юрид.наук;
5. **Кичигин Николай Валериевич** - ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЖиСП, канд.юрид.наук;
6. **Колосова Нина Михайловна** – главный научный сотрудник отдела конституционного права ИЖиСП, д-р юрид.наук;
7. **Ломакина Любовь Александровна** – старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЖиСП, канд.юрид.наук;
8. **Лукьянова Влада Юрьевна** – ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЖиСП, канд.филос.наук;
9. **Махник Дмитрий Иванович** – младший научный сотрудник отдела конституционного права ИЖиСП;
10. **Мещерякова Мария Андреевна** – старший научный сотрудник Центра публично-правовых исследований ИЖиСП, канд.юрид.наук;
11. **Нанба Сариа Беслановна** – старший научный сотрудник отдела мониторинга законодательства ИЖиСП, канд.юрид.наук;
12. **Павлушкин Алексей Владимирович** – заведующий отделом мониторинга законодательства ИЖиСП канд.юрид.наук;
13. **Плюгина Инна Владимировна** – старший научный сотрудник Центра публично-правовых исследований ИЖиСП, канд.юрид.наук;
14. **Путило Наталья Васильевна** – заведующая отделом социального законодательства ИЖиСП, канд.юрид.наук;
15. **Спектор Екатерина Ильинична** – заведующий отделом правовых проблем противодействия коррупции ИЖиСП, канд.юрид.наук;

16. **Терещенко Людмила Константиновна** – заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса ИЖиСП, д-р юрид.наук;
17. **Хлуденева Наталья Игоревна** – ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЖиСП, канд.юрид.наук;
18. **Цирин Артем Михайлович** - и.о. заместителя руководителя Центра публично-правовых исследований ИЖиСП, канд.юрид.наук;
19. **Черепанова Екатерина Викторовна** – старший научный сотрудник отдела мониторинга законодательства ИЖиСП, канд.юрид.наук;
20. **Чеснокова Мария Дмитриевна** – старший научный сотрудник отдела мониторинга законодательства ИЖиСП;
21. **Шевелевич Антон Александрович** – старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЖиСП, канд.юрид.наук.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Информация о программах противодействия коррупции субъектов Российской Федерации

№	Субъект Российской Федерации	Наименование программы (плана) противодействия коррупции	Акты, которыми утверждены программы (планы) противодействия коррупции	Статус программы (плана)
1	Республика Адыгея	Комплексная программа «Профилактика коррупции» на 2012 - 2013 годы»	Распоряжение Главы Республики Адыгея от 09.12.2011 г. № 219-рг	Действует
2	Республика Алтай	Республиканская целевая программа «Противодействие коррупции в Республике Алтай на 2009 - 2011 годы»	Постановление Правительства Республики Алтай от 22.01.2009 г. № 4	Утратила силу
3	Республика Башкортостан	Программа противодействия коррупции в Республике Башкортостан на 2011 - 2013 годы	Указ Президента Республики Башкортостан от 10.02.2011 г. № УП-46	Действует
4	Республика Бурятия	Республиканская целевая программа «Противодействие коррупции в Республике Бурятия на 2009 - 2011 годы»	Постановление Правительства Республики Бурятия от 14.01.2009 г. № 2	Утратила силу

5	Республика Дагестан	Республиканская целевая программа «О противодействии коррупции в Республике Дагестан на 2012 - 2014 годы»	Постановление Правительства Республики Дагестан от 11.11.2011 г. № 400	Действует
6	Республика Ингушетия	Республиканская целевая Программа «О противодействии коррупции в Республике Ингушетия на 2010 - 2012 годы»	Постановление Правительства Республики Ингушетия от 05.04.2010 г. № 100	Действует
7	Кабардино-Балкарская Республика	Республиканская целевая программа «Противодействие коррупции в Кабардино-Балкарской Республике на 2011 - 2013 годы»	Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 03.12.2010 г. № 212-ПП	Действует
8	Республика Калмыкия	Республиканская целевая программа «Противодействие коррупции в Республике Калмыкия на 2012 год»	Постановление Правительства Республики Калмыкия от 12.01.2012 г. № 3	Действует
9	Карачаево-Черкесская Республика	Республиканская целевая программа «Противодействие коррупции в Карачаево-Черкесской Республике на 2009 - 2011 годы»	Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 10.07.2009 г. № 248	Утратила силу
10	Республика Карелия	Программа противодействия коррупции на территории Республики Карелия на 2008-	Распоряжение Правительства Республики Карелия от 31.12.2007 г.	Утратила силу

		2010 годы	№ 489р-П	
11	Республика Коми	Долгосрочная республиканская целевая программа «Противодействие коррупции в Республике Коми (2010 - 2012 годы)»	Постановление Правительства Республики Коми от 15.09.2009 г. № 263	Действует
12	Республика Марий Эл	Программа противодействия коррупции в Республике Марий Эл на 2011 - 2012 годы	Постановление Правительства Республики Марий Эл от 07.04.2011 г. № 100	Действует
13	Республика Мордовия	План (программа) мероприятий по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Республики Мордовия на 2010 - 2012 годы	Распоряжение Правительства Республики Мордовия от 16.08.2010 г. № 421-Р	Действует
14	Республика Северная Осетия - Алания	Программа противодействия коррупции в Республике Северная Осетия-Алания на 2009 - 2011 годы	Постановление Правительства Республики Северная Осетия - Алания от 22.05.2009 г. № 160	Утратила силу
15	Республика Татарстан	Комплексная республиканская анти-коррупционная программа на 2012 - 2014 годы»	Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.08.2011 г. № 687	Действует
16	Республика Тыва	Республиканская программа «Противодействие коррупции в	Постановление Правительства Республики Тыва от 18.10.2010 г.	Утратила силу

		Республике Тыва на 2010 - 2011 годы»	№ 429	
17	Удмуртская Республика	Программа противодействия коррупции в Удмуртской Республике на 2009 - 2010 годы	Указ Президента Удмуртской Республики от 30.12.2008 г. № 211	Утратила силу
18	Республика Хакасия	Республиканская программа «Противодействие коррупции в Республике Хакасия на 2010 - 2011 годы»	Постановление Правительства Республики Хакасия от 30.06.2010 г. № 334	Утратила силу
19	Чувашская Республика	Республиканская целевая программа по противодействию коррупции в Чувашской Республике на 2007 - 2020 годы	Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 24.04.2007 г. № 82	Действует
20	Чеченская Республика	План мероприятий по противодействию коррупции в государственных органах Чеченской Республики	Указ Президента Чеченской Республики от 25.09.2008 г. № 300	Действует
21	Республика Саха (Якутия)	План противодействия коррупции в Республике Саха (Якутия) на 2010 - 2011 годы	Распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) от 13.10.2010 г. № 322-РП	Утратила силу
22	Алтайский край	План противодействия коррупции в системе органов исполнительной власти Алтайского края на 2010 - 2011 годы	Постановление администрации Алтайского края от 24.06.2010 г. № 267	Утратила силу

23	Забайкальский край	Краевая долгосрочная целевая программа «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2012-2014 годы»	Постановление Правительства Забайкальского края от 29.11.2011 г. № 434	Действует
24	Краснодарский край	Комплексная программа по укреплению правопорядка, профилактике правонарушений, усилению борьбы с преступностью и противодействию коррупции в Краснодарском крае на 2010 - 2012 годы	Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 29.12.2009 г. № 1184	Действует
25	Камчатский край	План противодействия коррупции в Камчатском крае	Распоряжение Губернатора Камчатского края от 23.09.2008 г. № 689-Р	Действует
26	Красноярский край	Государственная антикоррупционная программа Красноярского края на 2012 - 2013 годы	Указ Губернатора Красноярского края от 29.12.2011 г. № 257-уг	Действует
27	Пермский край	Программа мероприятий по противодействию коррупции в Пермском крае на 2010-2011 годы	Указ Губернатора Пермского края от 20.05.2010 г. № 28	Утратила силу
28	Приморский край	Программа противодействия коррупции в	Постановление Администрации	Действует

		Приморском крае на 2012 - 2015 годы	Приморского края от 26.10.2011 г. № 266-па	
29	Ставропольский край	Краевая целевая программа «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010 - 2014 годы»	Постановление Правительства Ставропольского края от 21.04.2010 г. № 121-п	Действует
30	Хабаровский край	Краевая целевая программа «Предупреждение коррупции в Хабаровском крае на 2011 - 2013 годы»	Постановление Правительства Хабаровского края от 18.05.2010 г. № 126-пр	Действует
31	Амурская область	План мероприятий по противодействию коррупции в Амурской области на 2010 - 2012 годы	Распоряжение Губернатора Амурской области от 05.08.2010 г. № 273-р	Действует
32	Архангельская область	Долгосрочная целевая программа Архангельской области «Противодействие коррупции в Архангельской области на 2012 - 2014 годы»	Постановление Правительства Архангельской области от 14.10.2011 г. № 391-пп	Действует
33	Астраханская область	Комплексная целевая программа «Противодействие коррупции в Астраханской области на 2010 - 2012	Постановление Правительства Астраханской области от 07.07.2010 г. № 288-П	Действует

		годы»		
34	Белгородская область	Областная программа «Противодействие коррупции в Белгородской области на 2010 - 2012 годы»	Постановление Правительства Белгородской области от 18.01.2010 г. № 17-пп	Действует
35	Брянская область	Долгосрочная целевая программа «Противодействие коррупции в Брянской области» (2008 - 2015 годы)	Постановление Администрации Брянской области от 01.12.2008 г. № 1108	Действует
36	Владимирская область	Программа Владимирской области «Противодействие коррупции во Владимирской области на 2012 - 2014 годы»	Указ Губернатора Владимирской области от 23.12.2011 г. № 43	Действует
37	Волгоградская область	Программа противодействия коррупции в Волгоградской области на 2010 - 2012 годы	Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 27.05.2010 г. № 798	Действует
38	Вологодская область	Долгосрочная целевая программа противодействия коррупции в Вологодской области на 2011 - 2012 годы	Постановление Правительства Вологодской области от 31.05.2010 г. № 627	Действует

39	Воронежская область	План противодействия коррупции в Воронежской области на 2008 - 2011 годы	Распоряжение Администрации Воронежской области от 15.09.2008 г. № 749-р	Утратил силу
40	Ивановская область	План отдельных мероприятий по противодействию коррупции в Ивановской области	Распоряжение Губернатора Ивановской области от 30.09.2008 г. № 447-р	Действует
41	Иркутская область	План противодействия коррупции в Иркутской области на 2010 год	Распоряжение Правительства Иркутской области от 26.03.2010 г. № 11-р	Утратил силу
42	Калининградская область	План противодействия коррупции в государственных органах Калининградской области	утвержден Губернатором Калининградской области 23.06.2009 г. №1568-пр	Действует
43	Калужская область	Областная целевая программа «Противодействие коррупции в Калужской области в 2008-2012 годах»	Закон Калужской области от 24.10.2008 г. № 468-ОЗ	Действует
44	Кемеровская область	План противодействия коррупции в Кемеровской области на 2010 - 2012 годы	Распоряжение Коллегии Администрации Кемеровской области от 22.06.2010 г. № 473-р	Действует
45	Кировская область	Областная целевая программа «О противодействии коррупции в Кировской	Постановление Правительства Кировской области от 29.07.2009 г.	Действует

		области» на 2010 - 2012 годы	№ 18/215	
46	Костромская область	План противодействия коррупции в Костромской области на 2010-2011 годы	Распоряжение Губернатора Костромской области от 01.06.2010 г. № 484-р	Утратил силу
47	Курганская область	Целевая Программа Курганской области «Противодействие коррупции в Курганской области в 2012 - 2015 годах»	Постановление Правительства Курганской области от 13.12.2011 г. № 590	Действует
48	Курская область	План противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Курской области в 2008 - 2010 годах	Постановление Администрации Курской области от 29.09.2008 г. № 306	Утратил силу
49	Ленинградская область	План противодействия коррупции в Ленинградской области на 2010-2012 годы	утвержден Губернатором Ленинградской области 30.03.2010 г.	Действует
50	Липецкая область	Областная целевая программа «О противодействии коррупции в Липецкой области на 2009 - 2012 годы»	Постановление Администрации Липецкой области от 30.09.2008 г. № 257	Действует
51	Магаданская область	Программа противодействия коррупции в Магаданской области на 2010-2011 годы	Постановление Администрации Магаданской области от	Утратила силу

			04.03.2010 г. № 74-па	
52	Московская область	<p>- Долгосрочная целевая программа Московской области «Противодействие коррупции в Московской области на 2009-2011 годы»</p> <p>- План противодействия коррупции в Московской области на 2012 год</p>	<p>Постановление Правительства Московской области от 10.06.2008 г. № 440/20</p> <p>Распоряжение Губернатора Московской области от 28.12.2011 г. № 440-РГ</p>	<p>Утратила силу</p> <p>Действует</p>
53	Мурманская область	План основных мероприятий по противодействию коррупции в Мурманской области на 2011 год	Постановление Правительства Мурманской области от 29.03.2011 г. № 139-ПП	Утратил силу
54	Нижегородская область	Областная целевая программа «Противодействие коррупции в Нижегородской области» на 2009 - 2011 годы	Постановление Правительства Нижегородской области от 08.07.2009 г. № 466	Утратила силу
55	Новгородская область	Целевая программа противодействия коррупции в Новгородской области на 2009 - 2013 годы	Постановление Администрации Новгородской области от 03.08.2009 г. № 275	Действует

56	Новосибирская область	План противодействия коррупции в органах государственной власти, государственных органах Новосибирской области	Распоряжение Губернатора Новосибирской области от 26.09.2008 г. № 241-р	Действует
57	Омская область	План противодействия коррупции в органах исполнительной власти Омской области на 2011 - 2012 годы	Указ Губернатора Омской области от 14.12.2010 г. № 110	Действует
58	Оренбургская область	Областная целевая программа «Противодействие коррупции в Оренбургской области на 2008 - 2010 годы»	Постановление Правительства Оренбургской области от 11.11.2008 г. № 415-п	Утратила силу
59	Орловская область	Долгосрочная областная целевая Программа «О противодействии коррупции в Орловской области на 2011 - 2015 годы»	Постановление Правительства Орловской области от 28.09.2010 г. № 339	Действует
60	Пензенская область	Долгосрочная целевая программа «Противодействие коррупции в Пензенской области на 2010 - 2012 годы»	Постановление Правительства Пензенской обл. от 05.10.2009 г. № 765-пП	Утратила силу
61	Псковская область	Областная долгосрочная целевая	Постановление Администрации	Действует

		программа «Противодействие коррупции в Псковской области (2010 - 2012 годы)»	Псковской области от 28.05.2010 г. № 192	
62	Ростовская область	Областная долгосрочная целевая программа «Противодействие коррупции в Ростовской области» на 2010-2014 годы	Постановление Администрации Ростовской области от 22.04.2010 г. № 241	Действует
63	Рязанская область	План профилактических мероприятий по противодействию коррупции в Рязанской области на 2009 - 2012 годы	Распоряжение Правительства Рязанской области от 27.05.2009 г. № 208-р	Действует
64	Самарская область	Областная целевая программа «Противодействие коррупции в Самарской области» на 2010 - 2012 годы	Постановление Правительства Самарской области от 08.07.2009 г. № 329	Действует
65	Саратовская область	Долгосрочная областная целевая программа «Противодействие коррупции в Саратовской области» на 2012 - 2014 годы	Постановление Правительства Саратовской области от 26.08.2011 г. № 460-П	Действует
66	Сахалинская область	Региональная целевая программа Сахалинской области «О противодействии коррупции в органах исполнительной власти Сахалинской области на 2010 - 2012 годы»	Постановление Администрации Сахалинской области от 11.12.2009 г. № 507-па	Действует

67	Свердловская область	Областная государственная целевая программа «Противодействие коррупции в Свердловской области на 2010 год»	Постановление Правительства Свердловской области от 26.10.2009 г. № 1551-ПП	Утратила силу
68	Смоленская область	Долгосрочная областная целевая программа «Противодействие коррупции в Смоленской области» на 2010 - 2012 годы	Постановление Администрации Смоленской области от 30.09.2009 г. № 588	Действует
69	Тамбовская область	Антикоррупционная программа «План противодействия коррупции в Тамбовской области на 2008 - 2012 годы»	Постановление администрации Тамбовской области от 20.06.2008 г. № 753	Действует
70	Тверская область	Долгосрочная целевая программа Тверской области «Противодействие коррупции в Тверской области на 2009 - 2011 годы»	Постановление администрации Тверской области от 01.09.2008 г. № 284-па	Утратила силу
71	Томская область	План противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Томской области на 2012 год	Распоряжение Губернатора Томской области от 24.01.2012 г. № 12-р	Действует
72	Тульская область	План противодействия коррупции в органах исполнительной власти Тульской области на 2011 - 2012 годы	Распоряжение губернатора Тульской области от 17.02.2011 г. № 148-рг	Действует
73	Тюменская область	Целевая региональная программа «О противодействии коррупции»	Распоряжение Правительства Тюменской области от 31.08.2009 .	Действует

			№ 1244-рп	
74	Ульяновская область	Областная целевая программа «Противодействие коррупции в Ульяновской области на 2008 - 2012 годы»	Постановление Правительства Ульяновской области от 22.07.2008 г. № 14/329-П	Действует
75	Челябинская область	Областная целевая Программа противодействия коррупции в Челябинской области на 2011 - 2013 годы	Постановление Правительства Челябинской области от 17.08.2010 г. № 90-П	Действует
76	Ярославская область	Областная целевая программа «Противодействие коррупции в Ярославской области» на 2010 - 2011 годы	Постановление Правительства Ярославской области от 25.06.2010 г. № 429-п	Утратила силу
77	г. Москва	План мероприятий по противодействию коррупции в органах исполнительной власти города Москвы на 2010 год	Распоряжение Мэра Москвы от 14.04.2010 г. № 154-РМ	Утратил силу
78	г. Санкт-Петербург	План противодействия коррупции в Санкт-Петербурге на 2012-2013 годы	Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15.12.2011 г. № 1717	Действует
79	Еврейская автономная область	Областная целевая программа «Противодействие коррупции на 2011 -	Постановление правительства Еврейской автономной области от	Действует

		2013 годы»	27.07.2010 г. № 294-пп	
80	Ненецкий автономный округ	Программа «Противодействие коррупции в Ненецком автономном округе на 2010 - 2012 годы»	Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 29.12.2009 г. № 252-п	Действует
81	Ханты-Мансийский автономный округ	Программа «Мероприятия по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2010 - 2012 годы»	Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 30.12.2009 г. № 209	Утратила силу
82	Чукотский автономный округ	Программа профилактики и противодействия коррупции в Чукотском автономном округе на 2010-2011 годы	Распоряжение Правительства Чукотского автономного округа от 28.08.2009 г. № 420-рп	Утратила силу
83	Ямало-Ненецкий автономный округ	Региональный План противодействия коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе на 2008 - 2011 гг.	Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.09.2008 . № 516-А	Утратил силу

Памятка по исследованию краевой целевой программы «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010 - 2014 годы»

**Памятка
по исследованию краевой целевой программы
«Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на
2010–2014 годы»**

1. Цель исследования – проведение научного анализа содержания краевой целевой программы «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010 - 2014 годы» (далее – Программа), практики ее применения, а также выработка предложений по повышению эффективности ее реализации.

2. Задачи исследования

2.1. Проведение оценки Программы с позиций:

соотношения целей и ожидаемых (полученных) результатов реализации Программы;
связанности взаимосвязи программных мероприятий в Ставропольском крае с системой мер противодействия коррупции, предусмотренной федеральным законодательством;
соответствия применяемых программных методов и мероприятий поставленным целям и задачам Программы;
достаточности мер, предусмотренных Программой, для эффективной реализации поставленных целей и задач;
оптимальности достаточности нормативного обеспечения реализации Программы;
наличия и достаточности индикаторов эффективности реализации Программы для оценки их реализации;

индикативности методов, мер и мероприятий Программы;
оптимальности показателей и эффективности механизма оценки деятельности основных исполнителей Программы.

2.2. Анализ мониторинговых мероприятий, направленных на реализацию Программы.

2.3. Анализ учета специфики субъекта Российской Федерации в Программе.

2.4. Проведение анкетного опроса по отдельным аспектам реализации Программы.

3. Объекты и предмет исследования:

3.1. Объект исследования – комплекс отношений по профилактике, предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных проявлений (действий, решений и т.п.).

3.2. Предмет исследования

3.2.1. Правовые акты Ставропольского края о противодействии коррупции:

– нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления Ставропольского края, принятые во исполнение краевой целевой программы «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010 - 2014 годы»;

– нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, принятые во исполнение подпрограммы «Снижение административных барьеров, организация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Ставропольском крае на 2011-2013 годы, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Ставропольском крае»;

– нормативные правовые акты, регламентирующие информационное обеспечение мероприятий по противодействию коррупции и отражающие уровень коррупции в Ставропольском крае.

3.2.2. Материалы рабочей группы по реализации Закона Ставропольского края от 04 мая 2009 г. № 25-кз «О противодействии коррупции в Ставропольском крае»;

3.2.3. Протоколы оперативных совещаний по вопросам противодействия коррупции, проводимых губернатором Ставропольского края.

3.2.4. Акты комитета Ставропольского края по информационным технологиям и связи о противодействии коррупции.

3.2.4. Планы работы органов государственной власти и местного самоуправления Ставропольского края – заказчиков и исполнителей Программы по ее реализации:

Правительства Ставропольского края;

Министерства экономического развития Ставропольского края;

Министерства труда и социальной защиты населения Ставропольского края;

Комитета Ставропольского края по государственному заказу;

Комитета Ставропольского края по делам молодежи;

органов исполнительной власти Ставропольского края;

Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ставропольскому краю;

органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ставропольского края;

территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

исполнителей, определяемых на конкурсной основе в соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

3.2.5. Переписка органов государственной власти Ставропольского края по вопросам реализации Программы.

3.2.6. Материалы публичных слушаний по вопросам реализации Программы.

3.2.7. Отчетность Ставропольского края в сфере противодействия коррупции (получение предполагается через аппарат полномочного представителя Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе);

3.2.8. Отчетность основных исполнителей Программы (получение предполагается через Правительство Ставропольского края).

3.2.9. Методические рекомендации и памятки по противодействию коррупции.

3.2.10. Мнение граждан, государственных служащих и предпринимателей о ходе реализации Программы.

4. Методика исследования (меры противодействия коррупции и методика их оценки)

4.1. Изучение содержания Программы и ее оценка

В рамках изучения содержания Программы анализу подвергаются:

4.1.1. Цели и задачи программы. Оценка осуществляется согласно критериям определенности, ясности, и соотношения целей с задачами.

4.1.2. Система программных мероприятий. Оценка осуществляется согласно критериям:

- соответствия нормам федерального и регионального законодательства о противодействии коррупции;
- оптимальности набора программных мероприятий для достижения цели программы;
- соответствия программных мероприятий основным задачам Программы (были ли выполнены поставленные задачи (указать и проанализировать причины не достижения соответствующих задач, если они не были достигнуты), уточнялся ли перечень мероприятий в процессе реализации Программы);
- учета специфики ситуации с коррупцией в Ставропольском крае;
- наличия в составе Программы мероприятий, направленных на минимизацию последствий коррупционных правонарушений.

4.1.3. Ресурсное обеспечение Программы. При проведении оценки учитывается:

- определенность порядка финансирования Программы;
- объем финансирования Программы;
- количество источников финансирования Программы.

4.1.4. Определенность основных исполнителей Программы и алгоритмов их взаимодействия оценивается исходя из критериев:

- наличия/отсутствия указаний на исполнителей Программы и рамки их компетенции по ее исполнению;
- наличия/отсутствия положений о порядке взаимодействия органов государственной власти – исполнителей Программы;

4.1.5. Система контроля за исполнением Программы оценивается исходя из:

- определенности органа государственной власти, осуществляющего контроль за исполнением Программы;
 - определенности механизмов контроля за исполнением Программы;
 - определенности органа государственной власти, осуществляющего оценку эффективности реализации Программы;
 - количество нарушений выполнения Программы, их содержание (полное неисполнение, частичное неисполнение, нарушение сроков исполнения);
 - вовлеченность в систему контроля исполнения Программы представителей институтов гражданского общества;
 - наличия индикаторов эффективности реализации Программы и их достаточности для оценки ее реализации.
- По результатам анализа содержания Программы заполняется следующая таблица:

Таблица 1

Анализ содержания Программы			
№	Объект оценки	Показатели	Результаты анализа
1.	Цели и задачи программы	Определенность	
		Ясность	
		Соотношение целей с задачами	
2.	Система программных мероприятий	Соответствие нормам федерального и регионального законодательства о противодействии коррупции	
		Оптимальность набора программных	

		мероприятий	
		Достаточность программных мероприятий для достижения целей Программы	
		Учет специфики ситуации с коррупцией в Ставропольском крае	
		Наличие в составе Программы мероприятий, направленных на минимизацию последствий коррупционных правонарушений	
3.	Правовое обеспечение Программы	Наличие / отсутствие ведомственных планов и программ противодействия коррупции, подготовленных с учетом Программы	
		Наличие / отсутствие ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок осуществления антикоррупционной экспертизы	
		Наличие / отсутствие нормативного правового акта, регулирующего	

		осуществление антикоррупционного правового мониторинга	
		Наличие / отсутствие правовых актов о назначении лиц, наделенных функциями по предупреждению коррупционных правонарушений, закрепление данных функций в должностных регламентах	
4.	Ресурсное обеспечение Программы	Определенность порядка финансирования Программы	
		Объем финансирования Программы	
		Источники финансирования Программы	
		Реальное финансирование Программы (определяется по отчету о выполнении бюджета)	
5.	Определенность основных исполнителей Программы и алгоритмов их взаимодействия	Наличие/отсутствие указаний на исполнителей Программы и рамки их компетенции по ее исполнению	
		Наличие/отсутствие положений о порядке взаимодействия органов государственной власти – исполнителей	

		Программы	
6.	Система контроля за исполнением Программы	Определенность органа государственной власти, осуществляющего контроль за исполнением Программы	
		Определенность механизмов контроля за исполнением Программы	
		Определенность органа государственной власти, осуществляющего оценку эффективности реализации Программы	
		Количество выявленных нарушений выполнения Программы, их содержание (полное неисполнение, частичное неисполнение, нарушение сроков исполнения);	
		Вовлеченность в систему контроля исполнения Программы представителей институтов гражданского общества	
		Наличие индикаторов эффективности реализации Программы и их	

		достаточность для оценки эффективности ее реализации	
--	--	---	--

4.2. Изучение деятельности рабочей группы по реализации Закона Ставропольского края 4 мая 2009 г. № 25-кз «О противодействии коррупции в Ставропольском крае».

Оценка деятельности рабочей группы осуществляется по следующим основаниям:

- интенсивность заседаний (количества проведенных заседаний);
- актуальность вопросов, указанных в повестках заседаний;
- наличие системы контроля за исполнением принятых решений;
- наличие предложений рабочей группы по выработке единой системы мер по противодействию коррупции на территории области;

По результатам анализа деятельности рабочей группы заполняется следующая таблица:

Таблица 2

Анализ деятельности рабочей группы по реализации Закона Ставропольского края 4 мая 2009 г. № 25-кз «О противодействии коррупции в Ставропольском крае»			
№	Показатели	Результаты анализа	
		За 2010 год	За 2011 год
1	Интенсивность заседаний (количество проведенных заседаний), оценка		

	достаточности интенсивности для реализации возложенных на рабочую группу функций		
2	Актуальность вопросов, указанные в повестках заседаний рабочей группы		
3	Наличие системы контроля за исполнением принятых решений (описать систему контроля)		
4	Предложения рабочей группы по выработке единой системы мер по противодействию коррупции на территории области		

4.3. Оценка эффективности реализации мероприятий Программы по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений, а также минимизации и (или) ликвидации их последствий.

4.3.1. Получение информации через Правительство Ставропольского края, комитет Ставропольского края по информационным технологиям и связи, прокуратуру Ставропольского края, уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае:

- планы работы органов государственной власти Ставропольского края;
- исполнители Программы по ее реализации;
- переписка органов государственной власти Ставропольского края по вопросам реализации Программы.

4.3.2. В ходе изучения эффективности реализации мероприятий Программы по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений, в т.ч. преступлений, а также минимизации и (или) ликвидации их последствий заполняется следующая таблица:

Таблица 3

Оценка эффективности реализации мероприятий Программы по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений, в т.ч. преступлений, а также минимизации и (или) ликвидации их последствий			
№	Показатели	Результаты анализа	
		За 2010 год	За 2011год
1	Количество нормативных правовых актов (далее – НПА), в отношении которых проведена антикоррупционная экспертиза		
2	Количество НПА, в которых выявлены коррупциогенные факторы		
3	Количество НПА, подвергшихся корректировке по результатам антикоррупционной экспертизы		
4	Наличие комплекса мер, направленных на выявление и пресечение фактов коррупции,		

	связанных с нецелевым использованием средств федерального бюджета и бюджета Ставропольского края (описание комплекса мер)		
5	Количество выявленных и пресеченных фактов коррупции, связанных с нецелевым использованием средств федерального бюджета и бюджета Ставропольского края		
6	Количество выявленных и пресеченных фактов коррупции в сфере имущественных отношений при приватизации государственного имущества Ставропольского края и при неправомерном отчуждении государственной собственности Ставропольского края		

Получение информации через Правительство Ставропольского края и комитет Ставропольского края по информационным технологиям и связи, Прокуратуру Ставропольского края.

4.4. Оценка эффективности антикоррупционной пропаганды

Получение информации осуществляется через Правительство Ставропольского края и комитет Ставропольского края по информационным технологиям и связи.

4.4.1. Оценка эффективности антикоррупционной пропаганды осуществляется по следующим направлениям:

– изучение работы органов государственной власти, общественных организаций и правоохранительных органов Ставропольского края по осуществлению правовой пропаганды законодательства в сфере противодействия коррупции для населения в средствах массовой информации Ставропольского края;

– оценка изданного и разосланного количества методических рекомендаций и памяток по профилактическим мерам антикоррупционного характера;

– оценка адресатов рассылки материалов антикоррупционной пропаганды;

– количество публичных слушаний по проблемам противодействия коррупции, организованных органами государственной власти;

– количество мероприятий антикоррупционной пропаганды, организованных институтами гражданского общества;

– осведомленность граждан и предпринимателей о мероприятиях, предусмотренных Программой.

4.4.2. В ходе изучения эффективности осуществления антикоррупционной пропаганды в Ставропольском крае заполняется следующая таблица:

Таблица 4

Оценка эффективности антикоррупционной пропаганды			
№	Показатели	Результаты анализа	
		За 2010 года	За 2011 год
1	Общее количество мероприятий по осуществлению правовой пропаганды законодательства в сфере противодействия коррупции для населения в средствах		

	массовой информации Ставропольского края		
1.1	В печатных изданиях Ставропольского края		
1.2	В интернет-изданиях Ставропольского края		
1.3	В социальных сетях		
1.4	В теле- и радиопрограммах		
2	Количество изданных методических рекомендаций и памяток по профилактическим мерам антикоррупционного характера		
3	Количество разосланных методических рекомендаций и памяток по профилактическим мерам антикоррупционного характера		
4	Адресаты рассылки рекомендаций и памяток по профилактическим мерам противодействия коррупции		

5	Количество публичных слушаний по проблемам противодействия коррупции		
6	Количество участников публичных слушаний по проблемам противодействия коррупции: максимальное (минимальное)		
7	Степени охвата населения публичными слушаниями (среднее количество участников/количеству совершеннолетнего населения региона)		
8	Результативность публичных слушаний (учет результатов при принятии последующих властных решений)		
8	Количество мероприятий антикоррупционной пропаганды, проведенных институтами гражданского общества		
9	Осведомленность граждан и предпринимателей о мероприятиях, предусмотренных Программой (по материалам социологического		

	исследования)		
--	---------------	--	--

4.5. Оценка добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, осуществляемых исполнительными органами государственной власти Ставропольского края.

Получение информации предполагается через:

- министерство экономического развития Ставропольского края;
- комитет Ставропольского края по государственному заказу.

Оценка:

- проведения выборочного сопоставительного анализа закупочных и среднерыночных цен на закупаемые продукты питания и поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий и телекоммуникаций;

- проведения плановых и внеплановых проверок деятельности государственных заказчиков в сфере размещения заказов для государственных нужд Ставропольского края на соответствие требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Для оценки эффективности обеспечения добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, осуществляемых исполнительными органами государственной власти Ставропольского края, заполняется следующая таблица:

Таблица 5

<p align="center">Оценка эффективности</p> <p align="center">мероприятий, направленных на противодействие коррупции</p> <p align="center">в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ,</p> <p align="center">оказание услуг для государственных нужд, осуществляемых</p> <p align="center">исполнительными органами государственной власти Ставропольского</p> <p align="center">края</p>			
№	Показатели	Результаты анализа	
		За 2010 год	За 2011год
1	Доля государственных контрактов по закупкам для государственных нужд, по которым ведется мониторинг соотношения закупочных цен и их среднерыночного уровня		
2	Доля государственных контрактов по закупкам для государственных нужд, по которым мониторинг соотношения закупочных цен и их среднерыночного уровня показал отклонения от нормы		

3	Доля государственных контрактов по закупкам для государственных нужд, результаты которых были пересмотрены по результатам мониторинга соотношения закупочных цен и их среднерыночного уровня		
4	Количество плановых и внеплановых проверок деятельности государственных заказчиков в сфере размещения заказов для государственных нужд Ставропольского края на соответствие требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»		
5	Количество плановых и внеплановых проверок деятельности государственных заказчиков в сфере размещения заказов для государственных нужд Ставропольского края на соответствие требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», по результатам которых были выявлены		

	коррупционные правонарушения		
--	------------------------------	--	--

4.6. Оценка обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства от негативных процессов и явлений, связанных с коррупцией осуществляется по следующим показателям:

- количество проведенных проверок исполнения законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в правоохранительных органах Ставропольского края;

- количество сообщений о фактах коррупции, поступивших с помощью «горячей» телефонной линии и (или) специализированной электронной страницы на портале органов государственной власти Ставропольского края с возможностью обратной связи для обращения граждан и юридических лиц по фактам коррупции;

- количество проверок, проведенных по сообщениям о фактах коррупции, поступивших с помощью «горячей» телефонной линии и (или) специализированной электронной страницы на портале органов государственной власти Ставропольского края с возможностью обратной связи для обращения граждан и юридических лиц по фактам коррупции;

- количество нарушений норм Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» со стороны контролируемых субъектов.

Получение информации предполагается через:

правительство Ставропольского края,
 прокуратуру Ставропольского края;
 уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае;
 комитет Ставропольского края по информационным технологиям и связи.

Для оценки обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства от негативных процессов и явлений заполняется следующая таблица:

Таблица 6

Оценка обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства от негативных процессов и явлений, связанных с коррупцией осуществляется по следующим показателям			
№	Показатели	Результаты анализа	
		За 2010 год	За 2011год
1	Количество проведенных проверок исполнения законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в правоохранительных органах Ставропольского края		

2	Количество сообщений о фактах коррупции, поступивших с помощью «горячей» телефонной линии и (или) специализированной электронной страницы на портале органов государственной власти Ставропольского края с возможностью обратной связи для обращения граждан и юридических лиц по фактам коррупции		
3	Количество проверок, проведенных по сообщениям о фактах коррупции, поступивших с помощью «горячей» телефонной линии и (или) специализированной электронной страницы на портале органов государственной власти Ставропольского края с возможностью обратной связи для обращения граждан и юридических лиц по фактам коррупции;		
4	Количество фактов коррупции, выявленных по результатам проверок, проведенных по сообщениям о фактах коррупции, поступивших с помощью «горячей» телефонной линии и (или) специализированной электронной страницы на портале органов государственной власти Ставропольского края с возможностью обратной связи для обращения граждан и юридических лиц		

	по фактам коррупции		
5	Количество нарушений норм Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и (или) муниципального контроля» со стороны контролирурующих субъектов		

4.7. Анализ мониторинговых мероприятий, направленных на реализацию Программы.

4.7.1. Правовые основы мониторинга правоприменения и антикоррупционного мониторинга в Ставропольского края (наличие и тематика нормативных правовых актов области). Практика осуществление мониторинга правоприменения на территории области.

4.7.2. Мониторинг оказания гражданам и юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг. Мониторинг деятельности многофункциональных центров по оказанию государственных (муниципальных) услуг.

4.7.3. Мониторинг информационной открытости органов государственной власти области и органов местного самоуправления (включая доступность информации на официальных интернет-сайтах данных органов).

4.7.4. Мониторинг деятельности органов государственной власти области по противодействию коррупции в муниципальных образованиях.

4.7.5. Мониторинг деятельности независимых антикоррупционных экспертов и бизнес-объединений (число экспертов, количество представленных ими экспертных заключений).

4.7.6. Мониторинг региональных печатных средств массовой информации по проблемам коррупции (количество публикаций, их тональность).

4.7.7. Мониторинг социологических исследований в сфере коррупции, проводимых на территории области (круг респондентов; сферы по которым проводятся исследования; инициаторы проведения; анализ результатов).

4.7.8. Выработка предложений по совершенствованию нормативного регулирования и практики проведения мониторинговых мероприятий.

4.8. Проведение анкетного опроса среди следующих категорий лиц:

- государственные служащие;
- граждане;
- предприниматели.

Приложение 3

Памятка по исследованию комплексной целевой программы «Противодействие коррупции в Астраханской области на 2010-2012 годы»

Памятка

по исследованию комплексной целевой программы «Противодействие коррупции в Астраханской области на 2010-2012 годы»

1. Цель исследования – проведение научного анализа содержания комплексной целевой программы «Противодействие коррупции в Астраханской области на 2010 - 2012 годы» (далее – Программа), практики ее применения, а также выработка предложений по повышению эффективности ее реализации.

2. Задачи исследования

- 2.1. Проведение оценки Программы с позиций:
- соотношения целей и ожидаемых (полученных) результатов реализации Программы;
 - связанности программных мероприятий с системой мер противодействия коррупции, предусмотренной федеральным законодательством;
 - соответствия программных методов и мероприятий поставленным целям и задачам Программы;
 - оптимальности набора мер, предусмотренных Программой;
 - оптимальности нормативного обеспечения реализации Программы;
 - индикативности методов, мер и мероприятий, основных исполнителей Программы и их взаимодействия в рамках ее выполнения;
 - наличия и достаточности индикаторов эффективности реализации Программы для оценки их реализации.
- 2.2. Анализ мониторинговых мероприятий, направленных на реализацию Программы.
- 2.3. Анализ учета специфики субъекта Российской Федерации в Программе.
- 2.4. Проведение анкетного опроса по отдельным аспектам реализации Программы.

3. Объекты и предмет исследования

3.1. Объект исследования – комплекс отношений по профилактике, предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных проявлений (действий, решений и т.п.).

3.2. Предмет исследования.

3.2.1. Правовые акты Астраханской области о противодействии коррупции:

- нормативные правовые акты органов государственной власти Астраханской области, принятые во исполнение комплексной целевой программы «Противодействие коррупции в Астраханской области на 2010 - 2012 годы»;
- нормативный правовой акт, устанавливающий порядок регулярного обмена информацией о состоянии коррупции в Астраханской области.

3.2.2. Протоколы заседаний Антикоррупционного совета при Губернаторе Астраханской области.

3.2.3. Протоколы оперативных совещаний, проводимых Губернатором Астраханской области по вопросам противодействия коррупции.

3.2.4. Материалы Рабочей группы по взаимодействию в рамках организации эффективной деятельности по профилактике, выявлению и последующему устранению коррупционных проявлений и их причин (в том числе протоколы оперативных совещаний).

3.2.5. Планы работы органов государственной власти Астраханской области – исполнителей Программы по ее реализации.

3.2.6. Переписка органов государственной власти Астраханской области по вопросам реализации Программы.

3.2.7. Материалы публичных слушаний по вопросам реализации Программы.

3.2.8. Отчетность Астраханской области в сфере противодействия коррупции (получение предполагается через аппарат полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе);

3.2.9. Отчетность основных исполнителей Программы (получение предполагается через администрацию Астраханской области).

3.2.10. Методические рекомендации и памятки по противодействию коррупции.

3.2.11. Мнение граждан, государственных служащих и предпринимателей о ходе реализации Программы.

4. Методика исследования (меры противодействия коррупции и методика их оценки)

4.1. Изучение содержания Программы и ее оценка.

В рамках изучения содержания Программы анализу подвергаются:

4.1.1. Цели и задачи программы. Оценка осуществляется согласно критериям определенности, ясности и соотношения целей с задачами.

4.1.2. Система программных мероприятий. Оценка осуществляется согласно критериям:

- соответствия нормам федерального и регионального законодательства о противодействии коррупции;
- оптимальности набора программных мероприятий для достижения цели программы;
- соответствия программных мероприятий основным задачам Программы (были ли выполнены поставленные задачи (указать и проанализировать причины недостижения соответствующих задач, если они не были достигнуты), уточнялся ли перечень мероприятий в процессе реализации Программы);
- учета специфики ситуации с коррупцией в Астраханской области;
- наличия в составе Программы мероприятий, направленных на минимизацию последствий коррупционных правонарушений.

4.1.3. Ресурсное обеспечение Программы. При проведении оценки учитывается:

- определенность порядка финансирования Программы;
- объем финансирования Программы;
- количество источников финансирования Программы.

4.1.4. Определенность основных исполнителей Программы и алгоритмов их взаимодействия оценивается исходя из критериев:

- наличия/отсутствия указаний на исполнителей Программы и рамки их компетенции по ее исполнению;
- наличия/отсутствия положений о порядке взаимодействия органов государственной власти – исполнителей Программы.

4.1.5. Система контроля за исполнением Программы оценивается исходя из:

- определенности органа государственной власти, осуществляющего контроль за исполнением Программы;
- определенности механизмов контроля за исполнением Программы;
- определенности органа государственной власти, осуществляющего оценку эффективности реализации Программы;
- количества нарушений выполнения Программы, их содержание (полное неисполнение, частичное неисполнение, нарушение сроков исполнения);
- вовлеченности в систему контроля исполнения Программы представителей институтов гражданского общества;
- наличия индикаторов эффективности реализации Программы и их достаточности для оценки ее реализации.

По результатам анализа содержания Программы заполняется следующая таблица:

Таблица 1

Анализ содержания Программы			
№	Объект оценки	Показатели	Результаты анализа
1	Цели и задачи программы	определенность	
		Ясность	
		Соотношение целей с задачами	
2	Система программных мероприятий	Соответствие нормам федерального и регионального законодательства о противодействии коррупции	
		Оптимальность набора программных мероприятий	
		Достаточность программных мероприятий для достижения целей Программы	
		Учет специфики ситуации с коррупцией в Астраханской области	
		Наличие в составе Программы мероприятий, направленных на минимизацию последствий	

		коррупционных правонарушений	
3	Правовое обеспечение Программы	Наличие/отсутствие ведомственных планов и программ противодействия коррупции, подготовленных с учетом Программы	
		Наличие /отсутствие ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок осуществления антикоррупционной экспертизы	
		Наличие/отсутствие нормативного правового акта, регулирующего осуществление антикоррупционного правового мониторинга	
		Наличие/отсутствие правовых актов о назначении лиц, наделенных функциями по предупреждению коррупционных правонарушений, закрепление данных функций в должностных регламентах	
4	Ресурсное обеспечение Программы	Определенность порядка финансирования Программы	
		Объем финансирования Программы	
		Источники финансирования Программы	
		Реальное финансирование Программы	

		(определяется по отчету о выполнении бюджета)	
5	Определенность основных исполнителей Программы и алгоритмов их взаимодействия	Наличие/отсутствие указаний на исполнителей Программы и рамки их компетенции по ее исполнению	
		Наличие/отсутствие положений о порядке взаимодействия органов государственной власти – исполнителей Программы	
6	Система контроля за исполнением Программы	определенность органа государственной власти, осуществляющего контроль за исполнением Программы	
		определенность механизмов контроля за исполнением Программы	
		Определенность органа государственной власти, осуществляющего оценку эффективности реализации Программы	
		Количество выявленных нарушений выполнения Программы, их содержание (полное неисполнение, частичное неисполнение,	

		нарушение сроков исполнения);	
		Вовлеченность в систему контроля исполнения Программы представителей институтов гражданского общества	
		Наличие индикаторов эффективности реализации Программы и их достаточность для оценки эффективности ее реализации	

4.2. Изучение деятельности Антикоррупционного совета при Губернаторе Астраханской области.

Оценка деятельности Антикоррупционного совета при Губернаторе Астраханской области осуществляется на основании анализа:

- планов работы антикоррупционного совета при Губернаторе Астраханской области на соответствующий период;
- протоколов заседаний Антикоррупционного совета при Губернаторе Астраханской области.

Получение информации через Администрацию Губернатора Астраханской области.

Оценка деятельности Антикоррупционного совета при Губернаторе Астраханской области осуществляется по следующим основаниям:

- интенсивность заседаний (количества проведенных заседаний);
- соответствие количества проведенных заседаний их запланированному количеству;
- содержание вопросов, указанных в повестках заседаний;
- наличие системы контроля за исполнением принятых решений;
- наличие реализованных предложений членов Антикоррупционного совета при Губернаторе по выработке единой системы мер по противодействию коррупции на территории области;

По результатам анализа деятельности Антикоррупционного Совета при Губернаторе Астраханской области заполняется следующая таблица:

Таблица 2.

Анализ деятельности Антикоррупционного совета при Губернаторе Астраханской области			
№	Показатели	Результаты анализа	
		за 2010 год	за первую половину 2011года
1	Интенсивность заседаний (количество проведенных заседаний)		
2	соответствие количества проведенных заседаний их запланированному количеству		
3	Содержание вопросов, указанных в повестках заседаний Антикоррупционного совета		
4	Наличие системы контроля за исполнением принятых решений (описать систему контроля)		
5	Количество рассматриваемых предложений членов Антикоррупционного совета при Губернаторе по выработке единой системы		

	мер по противодействию коррупции на территории области		
6	Количество принятых предложений членов Антикоррупционного совета при Губернаторе по выработке единой системы мер по противодействию коррупции на территории области		

4.3. Изучение деятельности Рабочей группы по взаимодействию в рамках организации эффективной деятельности по профилактике, выявлению и последующему устранению коррупционных проявлений.

Получение информации через администрацию Губернатора Астраханской области и Службу безопасности и информационной защиты Астраханской области.

Оценка деятельности Рабочей группы осуществляется по следующим основаниям:

- интенсивность заседаний (количества проведенных заседаний);
- актуальность вопросов, указанных в повестках заседаний;
- наличие системы контроля за исполнением принятых решений;
- наличие предложений Рабочей группы по выработке единой системы мер по противодействию коррупции на территории области.

По результатам анализа деятельности Рабочей группы заполняется следующая таблица:

Таблица 3.

Анализ деятельности Рабочей группы по взаимодействию в рамках организации эффективной деятельности по профилактике, выявлению и последующему устранению коррупционных проявлений и их причин			
№	Показатели	Результаты анализа	
		за 2010 год	за первую половину 2011 года
1	Интенсивность заседаний (количество проведенных заседаний), оценка достаточности интенсивности для реализации возложенных на Рабочую группу функций		
2	Актуальность вопросов, указанные в повестках заседаний Рабочей группы		
3	Наличие системы контроля за исполнением принятых решений (описать систему контроля)		
4	Предложения Рабочей группы по выработке единой системы мер по		

	противодействию коррупции		
--	---------------------------	--	--

4.4. Оценка эффективности реализации мероприятий Программы по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений, а также минимизации и (или) ликвидации их последствий.

4.4.1. Получение информации через администрацию Губернатора Астраханской области и Службу безопасности и информационной защиты Астраханской области:

- планы работы органов государственной власти Астраханской области исполнителей Программы по ее реализации;
- переписка органов государственной власти Астраханской области по вопросам реализации Программы;

4.4.2. В ходе изучения эффективности реализации мероприятий Программы по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений, в т.ч. преступлений, а также минимизации и (или) ликвидации их последствий заполняется следующая таблица:

Таблица 4.

Оценка эффективности реализации мероприятий Программы по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений, в т.ч. преступлений, а также минимизации и (или) ликвидации их последствий			
№	Показатели	Результаты анализа	
		за 2010 год	за первую половину 2011 года

1	Количество нормативных правовых актов (далее – НПА), в отношении которых проведена антикоррупционная экспертиза		
2	Количество НПА, в которых выявлены коррупциогенные факторы		
3	Количество НПА, подвергшихся корректировке по результатам антикоррупционной экспертизы		
4	Наличие комплекса мер, направленных на выявление и пресечение фактов коррупции, связанных с нецелевым использованием средств федерального бюджета и бюджета Астраханской области (описание комплекса мер)		
5	Количество выявленных и пресеченных фактов коррупции, связанных с нецелевым использованием средств федерального бюджета и бюджета Астраханской области		
6	Количество выявленных и пресеченных фактов коррупции в сфере имущественных отношений при приватизации государственного имущества Астраханской области и при неправомерном отчуждении государственной собственности		

	Астраханской области		
--	----------------------	--	--

Получение информации осуществляется через Службу безопасности и информационной защиты Астраханской области и прокуратуру Астраханской области:

4.5. Оценка эффективности антикоррупционной пропаганды.

Получение информации осуществляется через:

- Службу безопасности и информационной защиты Астраханской области;
- Агентство связи и массовых коммуникаций Астраханской области.

4.5.1. Оценка эффективности антикоррупционной пропаганды осуществляется по следующим направлениям:

– изучение работы органов государственной власти, общественных организаций и правоохранительных органов Астраханской области по осуществлению правовой пропаганды законодательства в сфере противодействия коррупции для населения в средствах массовой информации Астраханской области;

– оценка изданного и разосланного количества методических рекомендаций и памяток по профилактическим мерам антикоррупционного характера;

– оценка адресатов рассылки материалов антикоррупционной пропаганды;

– количество публичных слушаний по проблемам противодействия коррупции, организованных органами государственной власти;

– количество мероприятий антикоррупционной пропаганды, организованных институтами гражданского общества;

– осведомленность граждан и предпринимателей о мероприятиях, предусмотренных Программой.

4.5.2. В ходе изучения эффективности осуществления антикоррупционной пропаганды в Астраханской области заполняется следующая таблица:

Таблица 5

Оценка эффективности антикоррупционной пропаганды			
№	Показатели	Результаты анализа	
		за 2010 год	за первую половину 2011 г.
1	Общее количество мероприятий по осуществлению правовой пропаганды законодательства в сфере противодействия коррупции для населения в средствах массовой информации Астраханской области		
1.1	в печатных изданиях Астраханской области		
1.2	в интернет-изданиях Астраханской области		
1.3	в социальных сетях		
1.4	в теле- и радиопрограммах		
2	Количество изданных методических рекомендаций и памяток по профилактическим мерам антикоррупционного характера		
3	Количество разосланных методических рекомендаций и памяток по профилактическим мерам		

	антикоррупционного характера		
4	Адресаты рассылки рекомендаций и памяток по профилактическим мерам противодействия коррупции		
5	Количество публичных слушаний по проблемам противодействия коррупции		
6	Количество участников публичных слушаний по проблемам противодействия коррупции: максимальное (минимальное)		
7	Степени охвата населения публичными слушаниями (среднее количество участников/количеству совершеннолетнего населения региона)		
9	Результативность публичных слушаний (учет результатов при принятии последующих властных решений)		
10	Количество мероприятий антикоррупционной пропаганды, проведенных институтами гражданского общества		

11	Осведомленность граждан и предпринимателей о мероприятиях, предусмотренных Программой (по материалам социологического исследования)		
----	---	--	--

4.6. Оценка добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, осуществляемых исполнительными органами государственной власти Астраханской области.

Получение информации предполагается через:

- министерство экономического развития Астраханской области;
- Службу безопасности и информационной защиты Астраханской области.

4.6.1. Оценка:

- проведения выборочного сопоставительного анализа закупочных и среднерыночных цен на закупаемые продукты питания и поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий и телекоммуникаций;
- проведения плановых и внеплановых проверок деятельности государственных заказчиков в сфере размещения заказов для государственных нужд Астраханской области на соответствие требованиям Федерального закона от 21 июля 2005. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Для оценки эффективности обеспечения добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, осуществляемых исполнительными органами государственной власти Астраханской области, заполняется следующая таблица:

Таблица 6.

Оценка эффективности

мероприятий, направленных на противодействие коррупции в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, осуществляемых исполнительными органами государственной власти Астраханской области

№	Показатели	Результаты анализа	
		за 2010 год	за первую половину 2011 г.
1	Доля государственных контрактов по закупкам для государственных нужд, по которым ведется мониторинг соотношения закупочных цен и их среднерыночного уровня		
2	Доля государственных контрактов по закупкам для государственных нужд, по которым мониторинг соотношения закупочных цен и их среднерыночного уровня показал отклонения от нормы		
3	Доля государственных контрактов по закупкам для государственных нужд, результаты которых были пересмотрены по результатам мониторинга соотношения закупочных цен и их среднерыночного уровня		

4	Количество плановых и внеплановых проверок деятельности государственных заказчиков в сфере размещения заказов для государственных нужд Астраханской области на соответствие требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»		
5	Количество плановых и внеплановых проверок деятельности государственных заказчиков в сфере размещения заказов для государственных нужд Астраханской области на соответствие требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», по результатам которых были выявлены коррупционные правонарушения		

4.7. Оценка обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства от негативных процессов и явлений, связанных с коррупцией осуществляется по следующим показателям:

– количество проведенных проверок исполнения законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в правоохранительных органах Астраханской области;

– количество сообщений о фактах коррупции, поступивших с помощью «горячей» телефонной линии и (или) специализированной электронной страницы на портале органов государственной власти Астраханской области с возможностью обратной связи для обращения граждан и юридических лиц по фактам коррупции;

– количество проверок, проведенных по сообщениям о фактах коррупции, поступивших с помощью «горячей» телефонной линии и (или) специализированной электронной страницы на портале органов государственной власти Астраханской области с возможностью обратной связи для обращения граждан и юридических лиц по фактам коррупции;

– количество нарушений норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» со стороны контролируемых субъектов.

Получение информации предполагается через:

– службу безопасности и информационной защиты Астраханской области;

– прокуратуру Астраханской области.

Для оценки обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства от негативных процессов и явлений заполняется следующая таблица:

Таблица 7.

Оценка обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства от негативных процессов и явлений, связанных с коррупцией осуществляется по следующим показателям			
№	Показатели	Результаты анализа	
		за 2010 год	за первую половину 2011

			года
1	Количество проведенных проверок исполнения законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в правоохранительных органах Астраханской области		
2	Количество сообщений о фактах коррупции, поступивших с помощью «горячей» телефонной линии и (или) специализированной электронной страницы на портале органов государственной власти Астраханской области с возможностью обратной связи для обращения граждан и юридических лиц по фактам коррупции		

3	Количество проверок, проведенных по сообщениям о фактах коррупции, поступивших с помощью «горячей» телефонной линии и (или) специализированной электронной страницы на портале органов государственной власти Астраханской области с возможностью обратной связи для обращения граждан и юридических лиц по фактам коррупции		
4	Количество фактов коррупции, выявленных по результатам проверок, проведенных по сообщениям о фактах коррупции, поступивших с помощью «горячей» телефонной линии и (или) специализированной электронной страницы на портале органов государственной власти Астраханской области с возможностью обратной связи для обращения граждан и юридических лиц по фактам		

	коррупции		
5	Количество нарушений норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и (или) муниципального контроля» со стороны контролируемых субъектов		

4.8. Анализ мониторинговых мероприятий, направленных на реализацию Программы.

4.8.1. Правовые основы мониторинга правоприменения и антикоррупционного мониторинга в Астраханской области (наличие и тематика нормативных правовых актов области). Практика осуществления мониторинга правоприменения на территории области.

4.8.2. Мониторинг оказания гражданам и юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг.

Мониторинг деятельности многофункциональных центров по оказанию государственных (муниципальных) услуг.

4.8.3. Мониторинг информационной открытости органов государственной власти области и органов местного самоуправления (включая доступность информации на официальных интернет-сайтах данных органов).

4.8.4. Мониторинг деятельности органов государственной власти области по противодействию коррупции в муниципальных образованиях.

4.8.5. Мониторинг деятельности независимых антикоррупционных экспертов и бизнес-объединений (число экспертов, количество представленных ими экспертных заключений).

4.8.6. Мониторинг региональных печатных средств массовой информации по проблемам коррупции (количество публикаций, их тональность).

4.8.7. Мониторинг социологических исследований в сфере коррупции, проводимых на территории области (круг респондентов; сферы, по которым проводятся исследования; инициаторы проведения; анализ результатов).

4.8.8. Выработка предложений по совершенствованию нормативного регулирования и практики проведения мониторинговых мероприятий.

4.9. Проведение анкетного опроса среди следующих категорий лиц:

- государственные служащие;
- граждане;
- предприниматели.

Приложение 4

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

АНКЕТА

государственного гражданского служащего

Уважаемый коллега!

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ проводит исследование эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по предупреждению коррупции. Просим Вас ответить на вопросы анкеты, основываясь на Вашем личном опыте.

Ваши оценки и суждения будут учтены разработке предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства и при подготовке практических рекомендаций по его применению.

Заполняя анкету, обведите кружком номер выбранного Вами варианта ответа или запишите свой вариант ответа на свободной строке.

Благодарим за сотрудничество!

1. Знакомы ли Вы с областной целевой программой «О противодействии коррупции в Липецкой области на 2009-2012 годы»?

1. Да, подробно
2. Да, знаком с основными программными положениями
3. Нет, знаю лишь о принятии программы
4. Нет, о программе не информирован

2. Какие источники информации о ходе реализации программы Вы используете?

1. Сайт органов государственной власти Липецкой области
2. Периодическую печать
3. Отчеты и доклады о результатах деятельности органов власти и их структурных подразделений
4. Материалы публичных обсуждений и слушаний
5. Обобщения обращений граждан
6. Информацию от правоохранительных органов
7. Внутренние методические материалы

3. Доступна ли Вам информация о результатах антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в сфере деятельности Вашего структурного подразделения?

1. Да
2. Нет

4. Какие меры по противодействию коррупции, предусмотренные программой, нуждаются в первоочередной разработке и осуществлении? (Пронумеруйте по степени важности)

- Меры по предупреждению коррупции в органах местного самоуправления
- Меры по предупреждению хищения и нецелевого использования бюджетных средств
- Меры по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных актов
- Меры по пресечению фактов недобросовестного поглощения хозяйствующих субъектов
- Меры по пресечению фактов коррупции при приватизации государственного имущества Липецкой области и ее неправомерном отчуждении

5. С деятельностью каких органов власти и иных структур по противодействию коррупции Вы знакомитесь регулярно?

1. Координационный Совет Липецкой области по противодействию коррупции
2. Управление административных органов Липецкой области
3. СУ Следственного комитета России по Липецкой области
4. УВД по Липецкой области
5. Иное

6. Оцените эффективность деятельности органов государственной власти и иных структур по противодействию коррупции на территории Липецкой области

	Эффектив ность менее 20 %	Эффективно сть от 20 до 50 %	Эффективн ость от 50 до 80 %	Эффективн ость более 80 %
Глава администрации области				

Администрация области				
Липецкий областной Совет депутатов				
Территориальные органы ФОИВ				
Общественные объединения, профсоюзы, объединения работодателей				
Прокуратура				
Суды				
Следственный комитет России				
Органы внутренних дел, ФСБ				

7. В каких сферах регулирования больше всего коррупционных проявлений?

1. Порядок отвода земли и продажи земельных участков
2. Нормы застройки
3. Оказание услуг в ЖКХ
4. Сфера здравоохранения
5. Сфера образования
6. Размещение государственных и муниципальных заказов
7. Иное

.....

.....

8. Нуждается ли в дополнительном правовом регламентировании взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества в ходе борьбы с коррупцией?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

9. В достаточной ли мере осведомлены граждане о деятельности органов власти по противодействию коррупции?

1. Да, осведомлены полностью
2. Да, в достаточной степени
3. Нет, в недостаточной степени
4. Нет, полностью не осведомлены

10. Будет ли способствовать снижению коррупции издание для населения методических рекомендаций и памяток по профилактическим мерам антикоррупционного характера?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

11. Насколько целесообразно увеличение числа публикаций антикоррупционной направленности в СМИ?

1. Безусловно целесообразно
2. Скорее целесообразно
3. Скорее нецелесообразно
4. Нецелесообразно

12. Что в большей мере обеспечит добросовестность, открытость и объективность при размещении государственного (муниципального) заказа?

1. Сопоставление закупочных и среднерыночных цен
2. Проверки соблюдения заказчиком требований ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»
3. Иное

13. Осуществлялись ли в Вашем органе власти проверки информации о коррупционных правонарушениях, полученной по горячей телефонной линии и на портале органов государственной власти Липецкой области?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

14. Оцените эффективность первого этапа (2009-2010 гг.) реализации областной целевой программы «Противодействие коррупции в Липецкой области на 2009-2012 годы»

1. Эффективна полностью
2. Скорее эффективна
3. Скорее неэффективна
4. Полностью неэффективна
5. Затрудняюсь ответить

15. Оцените уровень информационного сопровождения указанной программы

1. Высокий
2. Достаточный
3. Средний
4. Недостаточный
5. Низкий

16. Какие правовые акты антикоррупционной направленности нуждаются в толковании и методическом обеспечении?

1. Закон Липецкой области «О предупреждении коррупции в Липецкой области»
2. Постановление Администрации Липецкой области от 29 апреля 2009 г. № 141 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, их проектов и иных документов»
3. Областная целевая программа «Противодействие коррупции в Липецкой области на 2010-2012 годы»

Сообщите, пожалуйста, краткие сведения о себе

1. Возраст _____

2. Пол _____

3. Место работы

1. Территориальные органы ФОИВ
2. Администрация Липецкой области
3. Липецкий областной Совет депутатов
4. Органы местного самоуправления
5. Иное (укажите)

4. Образование

1. Юридическое
2. Иное (укажите) _____

5. Сфера регулирования структурного подразделения

АНКЕТА
ГРАЖДАН – ПОЛУЧАТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ проводит исследование эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по предупреждению коррупции. Просим Вас ответить на вопросы анкеты, основываясь на Вашем личном опыте обращения в органы власти Липецкой области и органы местного самоуправления.

Заполняя анкету, обведите кружком номер выбранного Вами варианта ответа или запишите свой вариант ответа на свободной строке.

Благодарим за сотрудничество!

1. Сталкивались ли Вы или Ваши близкие с неправомерными действиями чиновников при получении государственных (муниципальных) услуг?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

2. Насколько для Вас доступна информация о предоставляемых государственных (муниципальных) услугах на территории Липецкой области?

1. Доступна в полном объеме
2. Доступна в основном
3. Доступна отчасти
4. Недоступна

3. Откуда Вы получаете информацию о порядке предоставления государственных (муниципальных) услуг?

1. На стендах в учреждениях, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги
2. Из Интернет-ресурсов учреждений и организаций
3. Из средств массовой информации
4. Из нормативных актов
5. По телефону
6. При личном обращении к работнику органа, предоставляющего государственную (муниципальную) услугу
7. Другое

4. Если Вы получали государственную (муниципальную) услугу, то сколько раз Вам пришлось обращаться в органы власти или другие учреждения для сдачи документов в полном объеме?

1. 1 раз
2. 2-3 раза
3. 4 и более раз

5. Насколько Вы удовлетворены качеством предоставляемых государственных (муниципальных) услуг?

1. Удовлетворены полностью
2. Удовлетворены в основном
3. Удовлетворены отчасти
4. Полностью не удовлетворены

6. Насколько Вы удовлетворены доступностью государственных (муниципальных) услуг?

1. Удовлетворены полностью
2. Удовлетворены в основном
3. Удовлетворены отчасти
4. Полностью не удовлетворены

7. Насколько Вы удовлетворены соблюдением сроков предоставления государственных (муниципальных) услуг?

1. Удовлетворены полностью
2. Удовлетворены в основном
3. Удовлетворены отчасти
4. Полностью не удовлетворены

8. Насколько Вы удовлетворены точностью и правильностью оформления документов сотрудниками?

1. Удовлетворены полностью
2. Удовлетворены отчасти
3. Удовлетворены в основном
4. Полностью не удовлетворены

9. Считаете ли Вы возможным существенное снижение уровня коррупции в стране?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

10. В достаточной ли мере Вы информированы о деятельности органов власти Липецкой области и органов местного самоуправления по противодействию коррупции?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

11. Доступны для Вас методические рекомендации и памятки по профилактическим мерам антикоррупционного характера?

1. Да

2. Нет

12. Обращались ли Вы в органы власти по «горячей линии» или через портал на сайте органов государственной власти Липецкой области по поводу коррупционных правонарушений (неправомерных действий государственных служащих)?

1. Да

2. Нет

Если «Нет», то почему?

1. Не знаю как это сделать

2. Не было повода

3. Не верю в результативность обращения

4. Иное

13. Что нужно сделать для предупреждения коррупционных действий чиновников?

1. Повысить уголовную и административную ответственность

2. Усовершенствовать подготовку и отбор государственных служащих

3. Осуществлять текущий контроль за действиями чиновников

4. Упростить процедуру увольнения государственных служащих

5. Создать материальные стимулы для некоррупцированных чиновников

14. Приходилось ли Вам или Вашим близким давать взятку или неофициально оплачивать предоставляемые государственные (муниципальные) услуги?

1. При получении медицинских услуг

2. При получении образовательных услуг

3. При получении услуг ЖКХ

4. При получении необходимых документов в органах государственной (муниципальной) власти

5. При получении разрешений по переустройству

- 6. При оформлении прав собственности
- 7. Иное

15. Знакомы ли Вы с административными регламентами предоставления государственных (муниципальных) услуг?

- 1. Знаю о существовании таких регламентов
- 2. Знаком с текстом
- 3. Использовал при обращении
- 4. Нет
- 5. Иное.....

16. Из каких источников Вы получаете информацию об уровне коррупции?

- 1. Телевизионные средства массовой информации
- 2. Печатные средства массовой информации
- 3. Интернет
- 4. Источники официальной информации
- 5. От знакомых, друзей, родственников
- 6. Иное

17. Из каких источников Вы получаете информацию об антикоррупционной деятельности органов власти?

- 1. Телевизионные средства массовой информации
- 2. Печатные средства массовой информации
- 3. Интернет
- 4. Источники официальной информации
- 5. От знакомых, друзей, родственников
- 6. Иное

Сообщите, пожалуйста, краткие сведения о себе

1. Возраст _____

2. Пол

1. м
2. ж

3. Образование

1. Начальное
2. Среднее
3. Начальное и среднее профессиональное
4. Высшее

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

АНКЕТА
предпринимателя

Уважаемый коллега!

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ проводит исследование эффективности деятельности органов власти и местного самоуправления по предупреждению коррупции. Просим Вас ответить на вопросы анкеты, основываясь на Вашем личном опыте.

Ваши оценки и суждения будут учтены разработке предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства и при подготовке практических рекомендаций по его применению.

Заполняя анкету, обведите кружком номер выбранного Вами варианта ответа или запишите свой вариант ответа на свободной строке.

Благодарим за сотрудничество!

1. Откуда Вы получаете информацию об антикоррупционной деятельности органов государственной власти Липецкой области и органов местного самоуправления?

1. Сайт государственных органов власти Липецкой области
2. Средства массовой информации

3. Отчеты и доклады о результатах деятельности органов власти и их структурных подразделений
4. Материалы публичных обсуждений и слушаний
5. Иные источники

2. Знакомы ли Вы с областной целевой программой «О противодействии коррупции в Липецкой области на 2009-2012 годы»?

1. Да, подробно
2. Да, знаком с основными программными положениями
3. Нет, знаю лишь о принятии программы
4. Нет, не знаю о принятии программы

3. Доступна ли Вам информация о результатах антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в сфере деятельности Вашего предприятия (компании)?

1. Да
2. Нет

4. Какие меры по противодействию коррупции, приведенные ниже, нуждаются в дополнительной правовой регламентации?

1. Меры по предупреждению коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления
2. Меры по предупреждению хищения и нецелевого использования бюджетных средств
3. Меры по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных актов
4. Меры по пресечению фактов недобросовестного поглощения хозяйствующих субъектов
5. Меры по пресечению фактов коррупции при приватизации государственного имущества Липецкой области и ее неправомерном отчуждении

5. В достаточной ли мере Вы осведомлены о деятельности органов власти и органов местного самоуправления по противодействию коррупции?

1. Да, осведомлены полностью
2. Да, в достаточной степени
3. Нет, в недостаточной степени
4. Нет, полностью не осведомлены

6. Информация о деятельности каких органов власти и иных структур по противодействию коррупции Вам полезна?

1. Координационный Совет Липецкой области по противодействию коррупции
2. Управление административных органов Липецкой области
3. СУ Следственного комитета России по Липецкой области
4. УВД по Липецкой области
5. Иное

7. В каких сферах регулирования на территории Липецкой области больше всего коррупционных проявлений?

1. Порядок отвода земли и продажи земельных участков
2. Нормы застройки
3. Оказание услуг в ЖКХ
4. Сфера здравоохранения
5. Сфера образования
6. Размещение государственных и муниципальных заказов
7. Иное

.....

8. Чем, по Вашему мнению, это обусловлено? (отметьте не более двух пунктов)

1. Плохой работой органов исполнительной власти

2. Коррупциогенностью регулируемых отношений
3. Несовершенством законодательства
4. Особенности хозяйственного механизма
5. Недостатками реализации законов
6. Неприменением мер ответственности
7. Иными причинами

9. Оцените эффективность деятельности органов государственной власти и иных структур по противодействию коррупции на территории Липецкой области

	Эффектив ность менее 20 %	Эффективно сть от 20 до 50 %	Эффективн ость от 50 до 80 %	Эффективн ость более 80 %
Глава администрации области				
Администрация области				
Липецкий областной Совет депутатов				
Территориальные органы ФОИВ				
Общественные объединения, профсоюзы, объединения работодателей				
Прокуратура				

Суды				
Следственный комитет России				
Органы внутренних дел, ФСБ				

10. Знакомы ли Вы с методическими рекомендациями и памятками по профилактическим мерам антикоррупционного характера?

1. Да
2. Нет

11. Устраивает ли Вас характер публикаций антикоррупционной направленности в местной периодической печати ?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

12. Сталкивались ли Вы с проявлениями коррупции при осуществлении своей предпринимательской деятельности?

1. Да
2. Нет

Если «Да», то в чем это выражалось?

1. В непринятии решений государственным (муниципальным) служащим или органом
2. В затягивании решений государственным (муниципальным) служащим или органом
3. В принятии незаконного решения государственным(муниципальным) служащим или органом

- 4. В принятии необоснованного решения государственным (муниципальным) служащим или органом
- 5. Иное

.....
.....

13. Обращались ли Вы в органы власти или в правоохранительные органы с жалобой на коррупционные действия служащих?

- 1. Да
- 2. Нет

14. Если нет, то почему

.....
.....

15. Что необходимо сделать для обеспечения добросовестности, открытости и объективности при размещении государственного (муниципального) заказа?

- 1. Обеспечить сопоставление закупочных и среднерыночных цен
- 2. Осуществлять проверки соблюдения заказчиком требований ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»
- 3. Иное

.....
.....
.....

16. Какие правовые акты антикоррупционной направленности нуждаются в толковании и методическом обеспечении?

- 1. Закон Липецкой области «О предупреждении коррупции в Липецкой области»

2. Постановление Администрации Липецкой области от 29 апреля 2009 г. № 141 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, их проектов и иных документов»
3. Областная целевая программа «Противодействие коррупции в Липецкой области на 2009-2012 годы»

17. Оцените эффективность первого этапа (2009-2010 гг.) реализации областной целевой программой «О противодействии коррупции в Липецкой области на 2009-2012 годы»

1. Эффективна полностью
2. Скорее эффективна
3. Скорее неэффективна
4. Полностью неэффективна
5. Затрудняюсь ответить

18. Оцените уровень информационного сопровождения указанной программы

1. Высокий
2. Достаточный
3. Средний
4. Недостаточный
5. Низкий

Сообщите, пожалуйста, краткие сведения о себе

1. Возраст _____

2. Пол

1. м
2. ж

3. Образование

1. Юридическое

2. Иное (укажите) _____

4. Количество работников на предприятии _____

5. Среднегодовой оборот предприятия _____

6. Вид экономической деятельности _____