
УДК 323(470+571)
ББК 66.3(2Рос),4
С 34

О.О. Сидоренко,
аспирант кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета, г. Краснодар. E-mail: sidorenkoo9@mail.ru

Эффективность реализации антикоррупционных программ на муниципальном уровне в РФ (Рецензирована)

Аннотация. Статья посвящена анализу антикоррупционных программ на муниципальном уровне, которые фактически не справляются с коррупционными явлениями. Приводятся примеры, в которых нормы закона не регулируют сложившуюся коррупционную ситуацию в России. Таким образом, автор считает необходимым применение кардинальных мер и перестройку сложившегося сознания в обществе.

Ключевые слова: деятельность чиновников, коррупция, антикоррупционные программы, муниципалитет, антикоррупционная экспертиза, антикоррупционная политика, антикоррупционные меры и механизмы.

O.O. Sidorenko,
Post-graduate student of Department of State Policy and State Governing, the Kuban State University, Krasnodar. E-mail: sidorenkoo9@mail.ru

Efficiency of implementation of anti-corruption programs at municipal level in the Russian Federation

Abstract. An analysis is made of anti-corruption programs at municipal level which do not cope with the corruption phenomena. Examples are given, in which standards of the law do not regulate the developed corruption situation in Russia. Thus, the author considers necessary to undertake cardinal measures to reorganize consciousness in the society.

Keywords: activity of officials, corruption, anti-corruption programs, municipality, anti-corruption examination, anti-corruption policy, anti-corruption measures and mechanisms.

Региональные власти активно пропагандируют создание муниципальных планов или программ противодействия коррупции. Один из самых эффективных способов противодействия коррупции — обеспечение максимальной прозрачности в деятельности чиновников. В этом направлении уже создан довольно большой программный инструментарий.

Очень распространенным является создание «горячих линий» и «телефонов доверия» в различных модификациях.

Часто в программных мероприятиях пишутся очевидные вещи, предлагаются действия, которые и так выполняются или должны выполняться, напри-

мер: «обеспечение регулярного участия должностных лиц органов местного самоуправления в программах телерадиокомпаний и размещение информации в печатных изданиях с целью доведения до населения города социально значимой информации», «создание системы отчетов должностных лиц в Интернете, в средствах массовой информации, на собраниях граждан», «публикация нормативно-правовых актов в информационном бюллетене».

Большой интерес вызывают меры, связанные с использованием возможностей сети Интернет. «Размещение в Интернете административных регламентов», «должностных инструкций» и т.д.

В значительной степени успех (или неуспех) программы определяется правильно построенным механизмом ее реализации.

Используемые в большинстве действующих программ механизмы трудно назвать правильными: исполнителем программы чаще всего определена администрация муниципального образования, контроль осуществляет ее руководитель (иногда контрольные функции разделяются, «общий контроль за главой муниципального образования, непосредственный контроль — за руководителем аппарата», что не меняет сути проблемы). Сложности с распределением ответственности начинаются еще на этапе разработки программы, когда заказчиком программы выступает администрация, разработчиком — она же.

Действующая редакция Бюджетного кодекса РФ предусматривает, что «долгосрочные целевые программы, реализуемые за счет средств ... местного бюджета, утверждаются ... местной администрацией муниципального образования» (ст. 179 БК РФ). Не вдаваясь в обсуждение коррупционности этой нормы, примем как факт, что по формальным требованиям заказчиком программы должна выступать администрация муниципалитета. Однако в соответствии со ст. 35 п. 10-4 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» «принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении» находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Таким образом, окончательное решение об утверждении программы (точнее, о выделении средств на ее реализацию) остается за депутатами.

Однако из этого следует, что администрация как таковая не должна быть ни разработчиком, ни исполнителем программы. Правильное решение — создание специального органа либо закрепление этой функции за одним из существующих подразделений администрации. Программа носит комплексный характер, поэтому логично созда-

ние специальных рабочих групп для разработки и исполнения программы.

Учитывая, что исполнители программы так или иначе находятся в составе администрации, контроль за реализацией программы правильней было бы передать внешнему органу (специальной депутатской комиссии, координационному совету по противодействию коррупции, общественной палате и т.п.). Меры по организации кадровой работы включают: «организацию проверки достоверности данных при проведении конкурсов на замещение должностей муниципальной службы», «создание механизма обмена информацией с правоохранительными органами при проверке лиц, замещающих должности муниципальной службы», «формирование постоянного кадрового резерва», «подбор кадрового резерва на конкурсной основе», [1] «обеспечение участия независимых экспертов при проведении аттестации», «размещение в средствах массовой информации решений о кадровых вопросах по руководящему составу», «проведение ревизии должностных инструкций в целях конкретизации управленческих функций, прав и обязанностей муниципальных служащих, устранения расплывчатых и неточных формулировок, внесение (при необходимости) изменений в должностные инструкции и трудовые договоры (соглашения)».

Есть в некоторых программах и важные новации: «внедрить в практику механизм ротации муниципальных служащих», «определить критерии оценки деятельности муниципальных служащих», «разработать служебные контракты на определенный срок, включающие дополнительные ограничения и регламентирующие обязанности».

Очень многие программы содержат пункты о специальной антикоррупционной подготовке муниципальных служащих и депутатов и создании на муниципальной службе обстановки неприятия коррупции: «проведение семинаров и тренингов для муниципальных служащих (исполнители — привлеченные специализированные организации)», «ор-

ганизация и проведение совещаний с разъяснением сущности коррупции, ее аморальности, негативного влияния на экономическую и политическую обстановку в районе, с освещением выявляемых фактов коррупции», «активизация деятельности комиссии по депутатской этике представительного органа муниципального района (исполнитель — глава муниципального образования, срок — постоянно)».

Действующие программы, как правило, весьма скромны по расходам, достаточно серьезные программные бюджеты могут себе позволить только большие города, но и те на порядок меньше средств, которые выделяют на аналогичные программы региональные власти.

Пока местные администрации экономят на противодействии коррупции, избегают реальных действий, ссылаясь на недостаток средств. По аналогии с расчетами счетной палаты можно предполагать огромную эффективность программы даже в денежном измерении (при том, что основные выгоды программы трудно измерить в рублях).

В одной из типовых программ в разделах, предусматривающих привлечение подрядных специализированных организаций, указаны примерные расходы: социологическое исследование — 150 тысяч рублей, разработка списка отраслей с повышенным риском коррупции — 80 тысяч рублей, разработка перечня должностей, наиболее подверженных коррупции, — 100 тысяч рублей, антикоррупционная экспертиза нормативного акта — 20 тысяч рублей, проведение обучающих семинаров по антикоррупционной экспертизе, семинаров для муниципальных служащих и тренингов для общественных организаций по формированию навыков антикоррупционного поведения — по 100 тысяч рублей, создание Интернет — страниц по антикоррупционной тематике — 30 тысяч рублей, издание брошюр с антикоррупционной пропагандой и правилами поведения в коррупционных ситуациях — 100 тысяч рублей.

На уровень муниципалитетов действия по борьбе с коррупцией нисходят

редко. Хотя именно на муниципальном уровне эти действия могли бы быть наиболее эффективными, поскольку для этого есть предпосылки как положительного, так и отрицательного характера.

В отличие от регионального уровня, где отношения власти и общества определяются не напрямую гражданами, а различными институтами, их представляющими, в муниципалитете заинтересованной стороной может выступать все местное сообщество, а не только органы власти. Местные депутаты доступнее для граждан (избирательные округа меньше, чем у депутатов регионального законодательного собрания), большинство общественных организаций действуют именно на муниципальном уровне. Таким образом, местные нормативные акты легче обсудить и при необходимости изменить, чем организовать аналогичные действия на уровне субъекта РФ.

В Краснодаре был создан городской филиал «Общественной комиссии по борьбе с коррупцией».

Целью создания и работы комиссии является объединение усилий общества, государства, бизнеса для противодействия взяточничеству в государственных и других организациях.

Одной из основных функций гражданского общества, а также одним из ключевых механизмов противодействия коррупции является общественный контроль.

По данным антикоррупционного мониторинга Общественной палаты, наиболее эффективными формами участия общественности в противодействии коррупции респонденты считают проведение общественных расследований по фактам коррупции, а также общественный контроль и мониторинг административных практик в сферах с высокими коррупционными рисками.

К настоящему времени наиболее эффективные меры по борьбе с коррупцией — усиление контроля общества над деятельностью органов власти — в России на сегодняшний день реализованы слабо. Так, структуры гражданского общества не наделены необходимыми

полномочиями в этой сфере, не определены их права и обязанности, не регламентированы соответствующие процедуры.

По сравнению с 2010 годом количество проектов нормативно-правовых актов и самих актов, в отношении которых проведена антикоррупционная экспертиза, увеличилось на 2,5% и 8,5% соответственно, что привело к снижению рисков наличия в них коррупционных фактов. Число муниципальных служащих, в отношении которых в ходе проведения проверок сведений о доходах установлены факты предоставления недостоверных и (или) неполных сведений, в 2011 году по сравнению с 2010 годом снизилось с 5% до 1,7%. Положительным моментом работы в данном направлении является и тот факт, что в 2011 году муниципальные служащие не привлекались к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, что, безусловно, является следствием увеличения числа специалистов, которые в течение 2011 года проходили профессиональную переподготовку.

С учетом последних событий в Краснодарском крае, связанных с чрезвычайным происшествием в Крымском районе, необходимо сделать следующие акценты. Согласно антикоррупционной экспертизе, которая была проведена в муниципальном образовании Крымского района, с 1 января 2011 года правовая и антикоррупционная экспертиза оформили заключением уполномоченного органа, в котором отмечается, что по результатам проведения экспертизы отсутствуют коррупционные факторы. Тем не менее после ЧС в Крымском районе наблюдаются непосредственные коррупционные факторы, о чем свидетельствуют неготовность района к катклизмам, хотя постоянно выделяются средства на поддержание и развитие района, напрашивается вопрос рациональности распределения выделяемых на эти цели. Также нельзя упустить факт снятия с должностей двух представителей власти Крымского района. Возбуждается несколько уголовных дел в соответствии с происшествием. Следовательно, напрашивается вывод,

насколько объективным является заключение 2011 года.

В других регионах создаются программы поддержки местного самоуправления, к примеру, в Санкт-Петербурге на 2009–2011 годы и продление ее на 2012–2014 годы [2].

В Санкт-Петербурге создана справочная база данных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, что, с одной стороны, позволяет проводить экспертизу правовых актов и осуществлять контроль за своевременным внесением в них изменений антикоррупционной направленности не только «постфактум», но и на стадии разработки проектов, с другой стороны, предоставляет возможность муниципальным служащим использовать нормативные правовые акты, уже внесенные в базу данных как модельные. В 2011 году работа по составлению модельных актов была продолжена. Двенадцать модельных муниципальных правовых актов, в том числе по вопросам регламентации деятельности главы муниципального образования, распоряжения муниципальным имуществом, размещения муниципального заказа, позволяют понятно и прозрачно регламентировать наиболее важные аспекты деятельности органов местного самоуправления.

В качестве еще одного положительного примера работы в этом направлении можно отметить следующее: в 2011 году администрацией города были разработаны 11 модельных муниципальных регламентов муниципальных услуг, что существенно ускорило и упростило утверждение указанных регламентов всеми 111 муниципальными образованиями [3].

Перспективным является переход на межведомственное и межуровневое взаимодействие при предоставлении услуг. Увеличение количества многофункциональных центров должно стать одной из действенных составляющих антикоррупционной политики, что должно не только упростить получение гражданами муниципальных услуг, но и сократить сроки их предоставления, повысить комфортность получения

и качество предоставленных услуг, внедрить практику интерактивного взаимодействия с заявителем [4].

Принцип работы «одного окна» позволит сократить количество потенциально коррупционных ситуаций, что является одним из эффективнейших способов борьбы с коррупцией. Во всех муниципальных образованиях созданы контрольные органы. Однако они пока еще слабы и недостаточно профессиональны. Это подтверждается результатами проверок, проводимых Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга. Создание по-настоящему эффективных муниципальных контрольных органов в каждом муниципальном образовании требует больших затрат средств местных бюджетов и кадровых ресурсов. Законодательным Собранием Санкт-Петербурга для усиления этой работы принят закон, которым в соответствии с Федеральным законом определен порядок заключения соглашений между муниципальными советами и Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга о передаче ей полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Благодаря этому муниципальные советы смогут воспользоваться опытом Контрольно-счетной палаты для организации муниципального финансового контроля, существенно улучшить качество бюджетной дисциплины, повысить эффективность расходования средств местных бюджетов без увеличения штатов муниципальных органов [5].

В 2012 году работа Комитета по реализации антикоррупционной политики, безусловно, будет продолжена. Основные направления этой работы: совершенствование инструментов и механизмов противодействия коррупции, в том числе правовых и организационных; обеспечение объективной оценки процессов и проведения мониторинговых исследований, поиск и внедрение инновационных технологий такого противодействия; активизация антикоррупционного обучения и антикоррупционной пропаганды, вовлечение кадровых, материальных, информаци-

онных и других ресурсов гражданского общества в противодействие коррупции; повышение эффективности использования муниципального имущества; последовательное снижение административного давления на жителей муниципальных образований.

В плане и стратегии по противодействию коррупции не раскрыты в достаточной степени методы и механизмы реализации гражданского контроля, без чего этот институт не может полноценно функционировать.

Представительство общественности в составе государственных (федеральных, региональных и местных) советов по противодействию коррупции, участие общественности в мониторинге антикоррупционных мер недостаточно для эффективной борьбы с коррупцией [6]. Нередки случаи формального подхода к исполнению Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года №842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных агентствах, руководстве деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» и постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года №481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных агентствах, руководстве деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководстве которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

Реализация общественного контроля за деятельностью судов в рамках участия представителей общественности в квалификационных коллегиях судей недостаточно эффективна. В результате подобных практик судебная и правоохранительная система может

превратиться в замкнутую корпорацию, негативно настроенную к общественному контролю, а критика со стороны представителей общественности зачастую воспринимается как попытка дискредитировать власть [7]. Для исправления подобного положения члены Общественной палаты предлагали частично изменить порядок формирования квалификационных коллегий судей, возложив на общественные палаты отбор представителей общественности с последующим представлением этих кандидатур соответственно в Совет Федерации и законодательные собрания субъектов Федерации. Такой механизм в большой мере освободит замкнутую судейскую корпорацию, повысит воздействие квалификационной коллегии, прежде всего, в вопросах судейской этики. В субъектах Федерации видят необходимость дальнейшей работы общественности и органов государственной власти по многим направлениям, в том числе по дальнейшей оценке доходов и расходов государственных служащих. Так, Общественная палата Республики Дагестан следующим образом оценивает проблему: «Система контроля за соблюдением установленных законом ограничений для государственных служащих в должной мере не работает. Об этом свидетельствуют приводимые прокуратурой Республики Дагестан в представляемых в органы государственной власти Республики Дагестан информациях факты нарушений в республиканских министерствах и ведомствах. Не внедрен механизм ротации государственных гражданских служащих, а система подбора и расстановки кадров не исключает коррупционных проявлений [8]. Необходимо продолжить работу по совершенствованию механизма контроля за государственными служащими, повышению ответственности органов государственной власти Республики Дагестан и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции, оптимизации и конкретизации полномочий государственных органов Республики Дагестан и их работников».

Идеальная конституционно-правовая конструкции народовластия всег-

да реализуется в реальных политико-правовых отношениях с учетом конкретных условий развития общества. Задача права — на нормативном уровне создать условия для претворения идеала в жизнь, обеспечить нормативные параметры реализации конституционных ценностей, являющихся основой демократического устройства государства [9]. Проблема злоупотребления возможностями, вытекающими из кандидатского статуса, оказывается наиболее заметной при анализе избирательной системы, применяемой на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации. Современные исследования показывают, что широкое применение пропорциональной избирательной системы с так называемыми «закрытыми» партийными списками не только не препятствует, но и отчасти способствует проявлению признаков, характерных для политической коррупции [10].

Отказ кандидатов, избранных по системе закрытых партийных списков, от получения мандатов стал традиционным явлением на выборах в Российской Федерации. Если на выборах депутатов Государственной Думы первого-третьего созывов от получения мандатов отказались лишь единицы. В результате оказалось, что 197 избранных депутатов (195 из списка) не были указаны в бюллетенях для голосования. В московской областной, нижегородской, новосибирской, рязанской, самарской и челябинской региональных группах списка от получения мандатов отказались целиком первые тройки, то есть все кандидаты, которые значились в избирательном бюллетене [11].

Не затрагивая проблему обоснования нарушения одних обязательств, исполнением других, рассмотрим эту ситуацию в антикоррупционном конституционно-правовом контексте.

Нормативно установленной целью выборов является формирование органа публичной власти или наделение полномочиями должностного лица.

Одно из направлений антикоррупционной работы — создание ведомственных программ, ведь специфика

коррупционных преступлений в медицинских учреждениях и на предприятиях ЖКХ весьма различна [12]. Однако у нас такой опыт почти отсутствует, примеры для подражания — единичные: «разработать ведомственные планы по противодействию коррупции, проанализировать их исполнение», «в целях противодействия коррупции в муниципальных образовательных учреждениях обеспечить усиление контроля за образовательными учреждениями в период выпускных экзаменов (исполнитель — управление образованием)», «на официальном сайте администрации ввести постоянную рубрику по вопросам противодействия коррупции в сфере образования».

Наиболее распространенный механизм, встречающийся во всех без исключения антикоррупционных программах, вплоть до программ, созданных в сельских поселениях, — антикоррупционная экспертиза, предложения по составлению регламентов предоставления муниципальных услуг: «создание реестра сфер деятельности структурных подразделений муниципального образования с повышенным риском коррупции (исполнители — привлеченные специализированные организации, уполномоченный орган программы) [13].

Важно, что к исполнению аналитических работ (сопоставление закупочных и рыночных цен) в некоторых муниципальных образованиях привлекают объединения предпринимателей (например, районную торгово-промышленную палату). Несмотря на накопленную практику, еще не использованы в достаточной мере возможности местного регулирования процесса муниципальных закупок, предоставляемые муниципалитетам федеральным законодательством, нет примеров создания специализированных органов, и очень редки факты сотрудничества с бизнес-ассоциациями [14]. Антикоррупционные меры имеют формальный характер, не выполняющий предписания правовых актов государства.

Еще одна криминализованная сфера муниципального управления —

распоряжение собственностью муниципалитета. Крупнейшие коррупционные скандалы в муниципалитетах связаны с распоряжением землей, недвижимостью, приватизацией. Однако острота проблемы пока не привела к созданию механизмов противодействия. «Они скорее всего ограничиваются утверждением процедуры информирования граждан через средства массовой информации и Интернет о возможной аренде недвижимого имущества, земли, о результатах приватизации, о предстоящих торгах», «анализ результатов аренды муниципального имущества», «инвентаризацией муниципального имущества с целью выявления имущества, не используемого для реализации полномочий муниципального образования» [15]. Учитывая, что степень прозрачности процедур в сфере распоряжения имуществом напрямую связана с уровнем деловой коррупции, следует ожидать противодействия со стороны заинтересованных групп любым попыткам усилить данный раздел программы.

Кроме перечисленных мер ограничения возможностей для коррупции, в программах предлагается: «регулярно проводить оптимизацию и конкретизацию полномочий органов местного самоуправления и их работников», «внедрять механизм управления по целям». Задачи эти взаимосвязаны, поскольку целевое управление автоматически влечет за собой оптимизацию структуры. Однако следует понимать, что внедрение управления по целям — непростая задача, требующая ресурсов и соответствующих масштабов.

Это позволит развивать политическую конкуренцию на местах, тем самым стимулируя появление общественного контроля за властью на местах, на региональном и федеральном уровнях. Только гражданский контроль и реальная оппозиция смогут ликвидировать политические и общекультурные причины порождения коррупции, способствовать зарождению новых культурных ценностей и традиций.

Примечания:

1. В РФ появилась программа по борьбе с коррупцией. URL: www.nevsru.com/russia/28feb2007/corruption.html.
2. Добренков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция: современные подходы к исследованию: учеб. пособие для вузов. М.: Академический Проспект: Альма Матер, 2009. С. 84.
3. Елецкий Н.Д., Корниенко О.В. Механизмы коррупции в вузах России // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. М.: Научный эксперт, 2007. С. 724-733.
4. Клямкин И., Тимофеев Л. Теневая Россия. М., 2004. С. 207-209.
5. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность: сб. ст. М.: ЮрИнфоР, 1999. С. 69-71.
6. Национальный план противодействия коррупции. URL: www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml.
7. Основы противодействия коррупции (Системы общегосударственной этики поведения) / под ред. С.В. Максимова и др. М., 2000. С. 109-113.
8. Прова С.М. Экономизация коррупции: механизм противодействия. М.: ЮНИТИ — ДАНА: Закон и право, 2008.
9. Противодействие коррупции в 2007 году. URL: mastersmirnoff.livejournal.com/.
10. Там же.
11. Социологический анализ коррупции в России: результаты исследования. URL: anti-corr.ru/awbreport/summary/5.htm.
12. Там же.
13. Храмкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках. М.: Юриспруденция, 2009. С. 189-256.
14. Эксперты оценивали потенциал регионов по легальному противодействию коррупции. URL: infox.ru/business/crime/2010/03/02/moskva_korruptzia.phtml.
15. Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington, 2000. P. 189-256.

References:

1. A program of anti-corruption drive appeared in the RF. URL: www.nevsru.com/russia/28feb2007/corruption.html.
2. Dobrenkov V.I., Ispravnikova N.R. Corruption: modern approaches to research: a manual for higher schools. M.: Akademicheskyy Prospekt: Alma Mater, 2009. P. 84.
3. Yeletsy N.D., Korniyenko O.V. Corruption mechanisms in higher schools of Russia // The state policy of anticorruption and shadow economy in Russia. M.: Nauchny expert, 2007. P. 724-733.
4. Klyamkin I., Timofeev L. Shadow Russia. M., 2004. P. 207-209.
5. Maksimov S.V. Corruption. Law. Responsibility: coll. of art.: YurInfoR, 1999. P. 69-71.
6. National plan of anticorruption. URL: www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml.
7. Foundations of anticorruption (Systems of state ethics of behavior) / ed. by S. V. Maksimov, etc. M., 2000. P. 109-113.
8. Prova S.M. Economization of corruption: counteraction mechanism. M.: YUNITI — DANA: Zakon i pravo, 2008.
9. Anticorruption in 2007. URL: mastersmirnoff.livejournal.com/.
10. Ibidem.
11. The sociological analysis of corruption in Russia: the results of research. URL: anti-corr.ru/awbreport/summary/5.htm.
12. Ibidem.
13. Khramkin A.A. Anticorruption in state purchases. M.: Yurisprudentsiya, 2009. P. 189-256.
14. Experts estimated the potential of regions for legal anticorruption. URL: infox.ru/business/crime/2010/03/02/moskva_korruptzia.phtml.
15. Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington, 2000. P. 189-256.