

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управление»

Кафедра
«Государственное управление и
социология региона»

Направление подготовки

38.03.04
Государственное и муниципальное
управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА
на тему

**«Антикоррупционная политика в деятельности органов
муниципальной власти»**

Студент гр.133ЭГ31

Руководитель
д.с.н., профессор

Нормоконтролер
к.с.н., доцент

И.К. Целяева

И.А. Юрасов

И.А. Мурзина

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № _____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2017

Введение

Актуальность темы, обусловлена в настоящее время высоким уровнем коррумпированности федеральных и региональных органов государственной службы Российской Федерации.

В нашей стране происходит сложный процесс становления института государственной службы, и параллельно с ним, разрабатывается законодательство, имеющее антикоррупционную направленность. В современной научной литературе по проблемам борьбы с коррупцией существует множество определений коррупции. Ее рассматривают в нескольких аспектах: социальном, политическом, правовом. Ряд ученых считает, что коррупцию нужно рассматривать не как конкретный состав преступления или административного правонарушения, а как совокупность родственных деяний, включающих в себя ряд должностных злоупотреблений.

Специфика антикоррупционной деятельности в органах муниципальной власти состоит в том, что коррупция является не только криминальной проблемой, но и политической, экономической, социальной. На современном этапе трансформации российского общества возможности для коррупционных действий не только не сокращаются, а зачастую расширяются. Их последствия становятся более опасными для всего социального развития. Политическая коррупция негативно влияет на положение страны в международном сообществе, препятствует привлечению иностранных и отечественных инвестиций в реальный сектор экономики, создает угрозу социальной и экономической безопасности.

Коррупция в органах муниципальной власти остается сегодня одним из главных препятствий для осуществления эффективного управления и ставит под угрозу политическую демократию, становление институтов гражданского общества, поскольку подрывает возможности государства для

обеспечения роста благосостояния граждан, что еще раз доказывает актуальность темы бакалаврской работы. В условиях неразвитости институтов гражданского общества политические элиты в современной России могут превратиться в монопольные субъекты власти, от действий которых, во многом зависят направление и темпы политического развития страны. Наблюдается возрастание роли в политических процессах административной бюрократии, часто ориентированной на извлечение статусной ренты.

Научная новизна связана с тем, что в работе представлена региональная система управления антикоррупционными процессами в качестве фактора влияющего на обеспечение эффективной деятельности органов муниципального управления.

Теоретической и методологической основой исследования явились теоретические концепции перечисленных авторов статей, опубликованных в журналах, труды современных отечественных политологов и других ученых по проблемам борьбы с коррупцией и совершенствованию антикоррупционной политики, а также соответствующие антикоррупционные мероприятия органов муниципальной власти г. Пензы.

Теоретические основы становления и функционирования муниципальной службы, а так же борьбе с коррупцией на муниципальном уровне, разработаны в трудах С.В. Алексеева, В.В. Астанина, С.И. Балабкина, М.А. Багмета, Н.А. Боброва, А.В. Буткова, Ю.Н. Вдовина, Ю.Н. Давыдова, Р.Ф. Гараева, С.Ю. Новикова, Г.А. Сатарова, И.Л. Трунова. Анализ антикоррупционного законодательства и особенностей его исполнения в современном российском обществе, в частности на муниципальной службе посвящены работы Р.Ф. Гараева, Н.В. Селихова, и др.

В трудах отечественных ученых часто уделяется внимание региональной государственной службе – М. Вебер, О.А. Колобов, Е.А. Музалевская, Н.К. Попова, Г.А. Сатаров.

Среди отечественных ученых многообразные аспекты развития, становления, анализа, совершенствования антикоррупционной деятельности рассматриваются в трудах В.В. Астанина, И. Корзуна, С. Мазурина, В.В. Моисеева, М.М. Полякова, И.В. Упорова. Работы Е.В. Гоца, А. И. Долгова, А.В. Куракина, Ф.Г. Шахкелдова посвящены различным аспектам изучения совершенствования антикоррупционной деятельности в органах муниципальной власти.

Анализ действующего законодательства позволяет определить, что основным «рычагом» государства в рамках антикоррупционной деятельности, являются органы государственной и муниципальной власти, а так же ее служащие.

Так же в бакалаврской работе использованы в качестве основного материала нормативно-правовые акты: Федеральные законы, муниципальные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и другие государственные и региональные нормативно-правовые акты.

В связи с вышесказанным цель бакалаврской работы состоит в рассмотрении антикоррупционной политики и изучении наиболее эффективных механизмов борьбы с коррупцией.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

- рассмотреть понятие и основные механизмы противодействия коррупции;
- изучить опыт противодействия различных коррупции государств;
- проанализировать антикоррупционные мероприятия органов муниципальной власти г.Пензы;
- исследовать пути совершенствования антикоррупционной деятельности в органах муниципальной власти;
- выявить специфику оценки показателей работы по борьбе с коррупцией в деятельности органов муниципальной власти г.Пензы;

– разработать рекомендации, направленные на совершенствование планирования и контроля противодействия коррупции в муниципальных образованиях.

Объектом исследования являются антикоррупционная политика (на примере г. Пензы). В качестве предмета исследования выступает оценка показателей работы по борьбе с коррупцией в деятельности органов муниципальной власти г.Пензы власти (на примере г.Пензы).

В процессе работы применялись системный, институциональный подходы, на основе которых проведен комплексный анализ политической системы муниципальной власти на основе которых проведен комплексный анализ антикоррупционной деятельности муниципальных органов власти.

Баклаврская работа соответствует всем требованиям, предъявляемым к его оформлению, и состоит из введения, 3 глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 Теоретико-методологические основы антикоррупционной деятельности органов муниципальной власти

1.1 Понятие и механизмы антикоррупционной политики в деятельности органов муниципальной власти

Антикоррупционная политика – системная, профилактическая по целям и средствам, идеологически и научно обоснованная деятельность государственных органов всех ветвей власти и уровней, а также общественных институтов, заключающаяся в последовательном осуществлении мер социального и правового контроля за общезначимыми (публичными) сферами жизнедеятельности государства, в целях минимизации коррупционных проявлений, являясь одним из направлений криминологической политики предупреждения преступности

Государственную антикоррупционную политику следует рассматривать как деятельность органов государственной власти, общественного самоуправления и граждан по регулированию отношений в сфере противодействия коррупции [20, с.29–34].

Цели антикоррупционной политики как системы (которой ей еще надлежит стать) – адекватное целям коррупции воздействие на факторы, обеспечивающие существование и устойчивость коррупции.

Принципы антикоррупционной политики:

- научность;
- оперативность;
- последовательность и постепенность;
- недопустимость установления двойных стандартов;
- сочетание ограничительных и стимулирующих правовых средств;

- тесное сотрудничество международных организаций, институтов гражданского общества и государства;
- комплексное использование научных (всестороннее исследование коррупции, выявление слабых, "уязвимых" ее мест, разработка системы противодействия коррупции), организационных (создание различных структур и их действия по борьбе с коррупцией), правовых (в первую очередь правотворческих) и иных мер.

Целью государственной антикоррупционной политики является снижение уровня коррупции посредством:

- реализации интересов личности, общества и государства на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина
- предупреждения коррупционных правонарушений, обеспечения ответственности за коррупционные проявления во всех случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами,
- мониторинга коррупционных факторов и эффективности реализуемых мер антикоррупционной политики,
- формирования антикоррупционного общественного мнения,
- обеспечения прав граждан на доступ к информации о фактах коррупции,
- создания механизма против подкупа граждан при проведении референдумов и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления,
- формирования условий для замещения должностей государственной и муниципальной служб лицами с высокими моральными устоями [21, с. 41-43].

Антикоррупционная политика имеет множество направленностей включающих в себя меры:

- 1) в области административного законодательства (принятие актов по модернизации структур государства, ведущих правоохранительную деятельность, освобождение госаппарата от излишних функций, создание

юридической системы гарантий, защищающей государственных служащих от административного давления в процессе исполнения ими своей должности и др.);

2) в области уголовного законодательства (ужесточение уголовной ответственности за получение взятки государственным служащим, сокращение применения условного наказания к должностным лицам, совершившим коррупционные преступления, реанимация института конфискации имущества в уголовном законе применительно к коррупционным делам и др.);

3) в области трудового законодательства (разработка мер правового антикоррупционного воздействия в отношении врачей, педагогов, сотрудников государственных учреждений и др.);

4) в иных областях (аудит доходов должностных лиц, осуществляемый независимыми компаниями, установление ответственности за сокрытие или искажение информации о деятельности государственных, муниципальных органов, парламентский контроль в обеспечении законности расследований отдельных фактов коррупции высшими должностными лицами и др.).

Применение всех технологий борьбы с коррупцией предусматривает включение в себя комплекс политико-идеологических, правовых, организационно-технических, социально-экономических мер.

К комплексу политико-идеологических мер можно отнести меры, направленные на обеспечение прозрачности принятия решений органами местного самоуправления; реформирование процедуры аукционов, предоставления квот, заказов; правовое воспитание для осознания обществом ущерба от коррупции, признания государством и обществом того, что коррупция - это угроза национальной безопасности[22, с. 6-12].

Среди конкретных мер можно выделить следующие: четкое разграничение функций принятия решений, реализации решений, контроля, предоставления услуг между соответствующими муниципальными структурами; информационная поддержка антикоррупционных мер,

публикация соответствующих материалов, доступно изложенных в наиболее доступных для населения источниках; обеспечение доступа любого гражданина к необходимой для его деятельности и не являющейся секретной административной информации; формирование положительного образа российского чиновника и муниципальной службы, повышение престижа этой работы; активное привлечение общественных организаций, средств массовой информации, ассоциаций журналистов, профсоюзов, аналитических центров.

В рамках правовых мер наиболее четко реализуется работа с текущим законодательством по приведению его в соответствие с нормами антикоррупционной политики[16, с. 201-204]. Правовые меры противодействия коррупции должны предполагать следующее: противодействие коррупции должно состоять в совершенствовании экономического законодательства и законодательства о муниципальной службе; ориентация законодательства на борьбу, главным образом, с коррупцией, а не с коррупционерами; уменьшение диспозитивных норм законодательства в целях уменьшения у чиновников возможности выбора вариантов поведения; рассмотрение вопроса об установлении в качестве основной меры наказания за коррупционное действие запрещения работать в государственных и муниципальных органах, и потери всех социальных льгот, которые предоставляет государственная и муниципальная служба; введение персональной ответственности должностных лиц в сфере распоряжения средствами и имуществом; продолжение наращивания, в качественном плане, действенной системы финансового контроля, представление коррупции как серьезной проблемы национальной безопасности; совершенствование взаимодействия органов местного самоуправления со средствами массовой информации и общественными организациями в вопросах обеспечения достоверной и всесторонней информации о деятельности органов муниципальной власти; конфискация имущества корыстных преступников, которая могла бы явиться источником доходов, необходимых для обеспечения достойного уровня жизни граждан.

Что касается, организационно-технических мер, то такие меры, могут предусматривать создание единой службы, занимающейся антикоррупционной политикой; улучшением материального обеспечения государственных и муниципальных служащих; проведением взвешенной кадровой политики, в том числе особой работой по подготовке и приему граждан на государственную и муниципальную службу.

Среди конкретных мер можно выделить следующие: создание независимого органа для проведения антикоррупционной политики на уровне федерального центра, субъекта федерации, муниципального образования; проведение внеплановых проверок деятельности служащих, в том числе особым независимым органом; создание благоприятных условий для граждан, обращающихся с жалобой на действия того или иного чиновника; обеспечение режима конфиденциальности для предотвращения утечек служебной информации, которой можно воспользоваться в коррупционных целях; введение ежегодной процедуры пересмотра комплекса антикоррупционных мер; разработка системы мониторинга возможного конфликта интересов возникновения коррупционных действий в органах муниципального управления; существенное увеличение денежного содержания муниципальных служащих; организация системы поощрений, позволяющая муниципальному служащему вести себя честно и эффективно в материальном и моральном плане; реорганизация органов местного самоуправления в целях сокращения разросшегося аппарата муниципальных служащих; изменение административно-правовых отношений в системе муниципальной службы на началах конституционного принципа равенства всех перед законом и судом[44, с. 57-63].

В рамках социально-экономических мер представляется необходимым выполнение следующих действий: расширение современных электронных средств расчета, внедрение форм отчетности, облегчающих контроль за движением финансовых средств.

Исследования показывают также, что существенным препятствием для активного участия гражданского общества в борьбе с коррупцией является общий низкий уровень общественной активности. Он обусловлен тем, что россиянам приходится решать, прежде всего, свои собственные жизненные проблемы. Они объясняют свою пассивность неверием в то, что они могут что-то изменить [14, с. 653-669]. Однако есть еще одна важная причина, которая ограничивает общественную активность граждан: большинство оценивают влияние самодеятельных организаций на жизнь страны как крайне незначительное. Пока люди не увидят и не поверят, что от их мнений или действий хоть что-то зависит, у нас не будет сильного независимого в правовом отношении гражданского общества.

Изучение проблемы возникновения коррупции в органах местного самоуправления позволяет выделить конкретные направления, связанные с определением приемов и методов, обеспечивающих эффективное противодействие коррупции.

Меры по пресечению коррупции политико-идеологического характера предусматривают:

- 1) введение открытых конкурсов на муниципальные заказы и закупки;
- 2) информационная поддержка антикоррупционных мер, публикация соответствующих материалов в доступных для населения источниках;
- 3) материалы, связанные с коррупционными действиями, при условии, что они не затрагивают систему национальной безопасности, в обязательном порядке делать прозрачными для общественности;
- 4) завершить создание долговременной, на 3 года, специальной муниципальной программы по противодействию коррупции в органах местного самоуправления;
- 5) завершить внедрение информационной системы, позволяющей гражданам иметь доступ к информации о состоянии рассмотрения заявок, обращений, жалоб, иных документов; о должностных лицах и службах, занимающихся их вопросами;

6) информирование населения с юридическими комментариями о возможных действиях, при нарушении прав граждан обращающихся в органы местного самоуправления[25, с. 115-117].

Правовые технологии деятельности по предупреждению и пресечению коррупции должны включать:

1) пересмотр уголовного законодательства и ответственности за коррупцию (установление запретов на занятие в дальнейшем государственных должностей, конфискация имущества);

2) запрет амнистии на лиц, осужденных за коррупционные преступления, увеличение сроков для снятия или погашения судимости;

3) установление достаточного срока для рассмотрения коррупционных правонарушений, для более тщательного рассмотрения дел и обеспечения неотвратимости наказания для лиц, совершивших коррупционное правонарушение;

4) установление возможности ограничения права на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений в отношении определенного круга лиц, находящихся на государственной службе, поскольку деятельность чиновника является публичной;

5) введение в практику законотворческой деятельности обязательного проведения криминологической экспертизы крупных законопроектов в области антикоррупционной политики;

6) отмена презумпции невиновности в отношении чиновников, расходы которых значительно превышают доходы;

7) установление жесткого финансового контроля над доходами и имуществом должностных лиц и членов их семей, декларирование доходов государственными служащими и членами их семей, изучение деятельности членов семей, занятых в предпринимательстве, на предмет использования «властного ресурса» в целях семейного обогащения;

8) нормативное закрепление правила, согласно которому государственный служащий в случае возникновения сомнений в правомерности полученного от руководителя для исполнения распоряжения должен незамедлительно в письменной форме сообщить об этом своему непосредственному руководителю и руководителю, давшему распоряжение, и потребовать письменного подтверждения распоряжения;

9) расширение составов коррупционных преступлений, имеющих в УК РФ (фаворитизм, nepотизм, конфликт интересов, создание благоприятных условий для политических партий, незаконное обогащение по большей части неизвестны российскому уголовному законодательству, не всегда перечисленные деяния охватываются составами преступления, предусмотренными в ст. 285 и 286 УК РФ) [3].

Технологии деятельности по предупреждению и пресечению коррупции организационно-технического характера:

1) создание в регионах специализированных советов, органов или инспекций по координации антикоррупционной деятельности, с полномочиями анализа законопроектов на их коррупциогенность;

2) использование системы многоканального получения информации о совершенных и готовящихся коррупционных преступлениях;

3) установление прозрачности в вопросах выявления коррупции и обсуждение последствий, наказаний за коррупционные действия;

4) включение в программы тестирования кандидатов при принятии на муниципальную службу Правил служебной этики муниципальных служащих;

5) установка в каждом органе муниципального управления телефонов доверия и публикация их номеров.

Представленные механизмы противодействия коррупции предполагают их четкую правовую регламентацию, наполнение соответствующими мерами организационно-технологического характера с введением ответственности руководителей органов местного самоуправления.

Что касается, реформирования муниципальной службы, то оно предусматривает оптимизацию функционирования органов местного самоуправления и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности муниципальной службы.

Реформирование как процесс, есть совокупность последовательных действий органов власти различного уровня и компетенции по реорганизации какой-либо стороны общественной жизни. Данное переустройство имеет три составляющих:

- 1) перераспределение ответственности и полномочий власти;
- 2) административная реформа;
- 3) реформа государственной и муниципальной службы.

Реформа ведет к качественному переустройству структуры органов местного самоуправления, затрагивающей их основы. Но в любом случае под реформой понимается постепенные, эволюционные изменения. Обычно реформы вызываются к жизни общественной потребностью, когда осознается необходимость их проведения и появляются соответствующие предпосылки. Но реформы могут носить и искусственный характер, отвечая лишь интересам «верхов». Реальный социальный смысл реформ определяется конкретными условиями, характером тех проблем и противоречий, которые решаются с помощью данных реформ [17, с. 225-232].

Результаты и социальные последствия реформ могут отвечать поставленным целям, но могут быть и непредвиденными, выходящими за их пределы, противоречащими первоначальному замыслу. Причем реализация целей реформы тем сложнее, чем большее количество действующих в обществе факторов вовлекается в этот процесс. Успех реформы зависит от многих обстоятельств:

- 1) точности определения целей реформы;
- 2) выявления возможностей их осуществления;
- 3) активной поддержки тех, кто заинтересован в их проведении.

Введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов местного самоуправления предусмотрено в качестве одной из задач административной реформы.

Предметное поле реформирования муниципальной службы включает в себя двухуровневую структуру: макро и микро.

Макроуровень касается институционального аспекта реформирования муниципальной службы, а микроуровень - поведенческого, что позволяет рассмотреть реформирование муниципальной службы с точки зрения социолого-синергетического подхода, во всех социальных системах и элементах, их составляющих.

Ориентация муниципальной службы на рынок общественных интересов определяет приоритет профессиональных качеств чиновников. Для этого необходимы законодательно закреплённые рекрутация и ротация кадров:

- 1) конкурсный отбор работников,
- 2) контрактный механизм взаимоотношений служащего и административного учреждения,
- 3) периодическая аттестация персонала.

Социальная активность, профессионально подготовленных муниципальных служащих, участвующих в исполнении компетенции органов местного самоуправления, есть внутренний социальный аспект, включающий трудовое поведение, его мотивы, социально-профессиональные ценности и установки, определяющие профессиональное поведение, этические моменты[40, с. 112-115].

Взаимодействие общества и органов муниципальной власти, есть внешний социальный аспект, включающий отношение общества к органам местного самоуправления и влияние на них, социальной эффективности деятельности муниципальной службы в интересах населения.

Программа административной реформы по противодействию коррупции включает следующие мероприятия:

- 1) создание специальных антикоррупционных механизмов в сферах деятельности местных органов власти;
- 2) внедрение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность;
- 3) создание методических основ оценки коррупциогенности муниципальных функций;
- 4) разработка пакета антикоррупционных нормативных правовых актов;
- 5) разработка долговременной, на 3 года, городской антикоррупционной программы[29,с. 232-235].

Указанные цели должны быть достигнуты посредством решения следующих задач:

- 1) оценка существующего уровня коррупции;
- 2) увеличение коррупционных действий и потерь от их совершения должностными лицами;
- 3) увеличение выгод от действий в рамках законодательства и в соответствии с общественными интересами для должностных лиц;
- 4) формирование антикоррупционного общественного сознания, характеризующегося нетерпимостью муниципальных служащих к коррупционным действиям;
предупреждение коррупционных правонарушений;
- 5) обеспечение неизбежности ответственности за коррупционные правонарушения в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- 6) мониторинг коррупционных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики;
- 7) вовлечение гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики;
- 8) содействие реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о фактах коррупции.

Одной из основных ценностей административной культуры муниципальной службы должно стать служение обществу, как доминирующий мотив деятельности [28, с. 26-28]. Муниципальные служащие должны внутренне принимать, что при принятии управленческого решения важно игнорировать соображения личной выгоды.

В тех случаях, когда реализовать этот принцип не представляется возможным, должностное лицо должно воздерживаться от участия в принятии или исполнении официальных решений, которые могут его скомпрометировать.

Можно предложить следующие рекомендации по регулированию конфликта интересов, предполагающие не противоречие нормативных систем муниципальной службы и социума:

- 1) необходимо постоянно совершенствовать существующее законодательство, регулирующее конфликт интересов у муниципальных служащих;
- 2) постоянно совершенствовать механизмы общественного надзора над процессом регулирования конфликта интересов;
- 3) наличие политической воли к реформе.

В Национальном плане противодействия коррупции отмечается, что, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

Подводя итог вопросам, рассмотренным в данной главе настоящей работы можно сделать следующие выводы:

1) дисфункции и девиации муниципальной службы берут свое начало в структуре административных ценностей, внутреннее ядро которых составляют ценности права и политики[12, с. 249-255]. Деформация норм и ценностей ведет к дисфункциям института муниципальной службы - он перестает исправно выполнять свои задачи;

Бюрократия эффективной может быть тогда, когда существуют:

1) определенность полномочий,

2) профессионализм,

3) дисфункции административных учреждений чаще всего выражаются в недостатке подготовленных кадров, средств. С содержательной точки зрения они проявляются в неясности целей деятельности, несоблюдении принципов организации, неточном определении компетенции органов управления, круга обязанностей должностных лиц;

4) дисфункциональные моменты бюрократии можно преодолеть создав систему противовесов и прозрачности;

5) в механизме противодействия коррупции выделяются комплексы правовых, культурно-воспитательных, организационных мер. Каждый из комплексов обладает собственной спецификой и сферой применения;

6) внедрение современных механизмов противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления является достаточно молодым направлением реформ государственного и муниципального управления в России и связано, в первую очередь, с реализацией административной реформы, принятием национального плана противодействия коррупции и формированием системы антикоррупционного законодательства;

7) механизмы противодействия коррупции нашли свое применение во всех органах власти: в настоящее время принимаются регламенты, главной целью которых является преодоление проблемы коррупции внутри органов государственной власти и местного самоуправления;

8) одной из основных ценностей административной культуры государственной и муниципальной службы должно стать служение обществу;

С целью совершенствования государственных мер по борьбе с коррупцией Президентом России Д.А. Медведевым еще 31.07.2008 был утвержден Национальный план противодействия коррупции, который закрепил основные направления и меры антикоррупционной политики в России.

1.2 Антикоррупционная деятельность органов муниципальной власти: сравнительный анализ зарубежного опыта

Ползучий сетевой характер распространения коррупции позволяет образно ассоциировать ее с раковой болезнью общества, которое смертельно разъедается и становится неконкурентоспособным. Согласно исследованиям Transparency International – организации, специально созданной для отслеживания международной коррупции и оценки прозрачности национальных экономик – Россия входит в четверку наиболее взяточемких стран мира наряду с Китаем, Индией и Бразилией, что, безусловно, подчеркивает актуальную остроту проблемы для отечественного обществознания[34].

Сказывается, прежде всего, на политической устойчивости и экономической безопасности страны. Подрывая государство изнутри, коррупция создает реальную угрозу национальной безопасности.

Не случайно борьба с коррупцией была одной из составляющих предвыборной кампании кандидата Медведева, когда он баллотировался на пост главы государства. На Всероссийском гражданском форуме Медведев объявил о том, что в случае прихода к власти он намерен добиться выработки

национального плана борьбы с коррупцией. С первых же дней работы в Кремле преемник В.В. Путина на посту президента страны Дмитрий Медведев активно приступил к реализации своей предвыборной программы. 19.05.2008 эта работа вступила в решающую фазу. "Хватит ждать, - заявил Медведев, проводя соответствующее совещание в Кремле, - коррупция превратилась в системную проблему, и этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ".

Дмитрий Медведев активизировал комплексную борьбу с коррупцией в России, подписав Указ от 19.05.2008 "О мерах по противодействию коррупции", и постановил образовать Совет при президенте РФ по противодействию коррупции, который сам и возглавил [7].

Коррупция выступает масштабным социальным явлением, а не простой совокупностью криминальных событий, это следует из ее характерных форм и черт. Так, согласно Конвенции ООН против коррупции (A/RES/58/4), принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 2003 г., к коррупции причисляют:

- подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц, администраторов международных организаций;
- хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование ими имущества;
- злоупотребление служебным положением и влиянием в корыстных целях;
- незаконное обогащение; подкуп и хищение имущества в частном секторе.

Значительные масштабы коррупции и ее всплеск в переходном обществе заставляет сформулировать проблему системной трансформации коррупции в условиях социально-политической и экономической модернизации. Г.А. Сатаров считает, что коррупция в переходных странах связана с возникновением «зазора» между новыми трансплантированными рыночными и демократическими институтами и старыми неформальными практиками социального взаимодействия [42, с. 148-152].

Соответственно, чем масштабнее институциональные реформы, тем более глубоки различия между «старыми» практиками и «новыми» правилами. Открывается простор для использования различных форм коррупционного взаимодействия.

Таким образом, коррупция становится индикатором неэффективности институциональных реформ.

Но анализируя взгляды Г.А. Сатарова, лишь отчасти можно согласиться с тем, что коррупция есть порождение «старых неформальных норм и практик», как выразился Г.А. Сатаров. Эти неформальные отношения, несомненно, тоже модернизируются и частично даже институционализируются, поскольку в противном случае у лиц, облеченных административной властью, просто не было бы системных возможностей «злоупотреблять» служебным положением.

Коррупция относится к тем социальным явлениям, которые постоянно пребывают в центре внимания ученых, мыслителей, политиков, общественных деятелей. Поэтому сказать, что это слабоизученное явление невозможно. Еще Платон, Аристотель, Фукидид, Гоббс, Макиавелли высказывались по поводу коррупции, ее причин и социальных последствий. М. Вебер, рассматривая рациональную бюрократию как тип легитимного господства, не мог избежать оценки коррупции как функционального и приемлемого при определенных условиях явления [19, с. 643-645]. Российские исследователи проявили более или менее устойчивый интерес к изучению коррупции в конце XIX в. Прежде всего, шел поиск ее национальных корней.

Соответственно, программы антикоррупционной борьбы предполагают создание ситуации снижения выгоды и увеличения риска потерь от участия в коррупционной сделке. Однако в коррумпированных обществах коррупционер не выступает рациональным изолированным индивидом. Его поведение определяется, прежде всего, давлением социальных сетей и габитуализацией коррупционных практик. Поэтому Г.А. Сатаров, президент фонда ИНДЕМ,

обращает внимание на необходимость изучения социальных аспектов функционирования коррупции.

Современные социологические исследования, как правило, инициированы различными международными организациями. Они включают опросы общественного мнения по поводу коррупции, обосновывают выведение индексов коррупции и рейтинга коррумпированности в различных странах, а также содержат определенные попытки выявления социальных причин и особенностей коррупции.

Отмечая соответствующее научное продвижение, нельзя, к сожалению, сделать вывод о каких-то существенных достижениях в построении частной теории коррупции. Поэтому заслуживает особого внимания научная позиция Г.А. Сатарова, который настаивает на необходимости становления нового научного направления социологии коррупции. Главным теоретико-методологическим направлением ее исследования в России он считает изучение «взаимодействия между новыми институтами и старыми неформальными нормами и практиками».

Изучение антикоррупционной политики предполагает разделение процесса на подходы. Следует рассмотреть каждый из этих подходов.

1. Криминологический подход к изучению коррупции предполагает четкое обозначение ее контуров как преступного феномена и выявление ее структуры как преступного акта [19, с. 236-242]. Антикоррупционная деятельность в соответствии с ним ориентируется, прежде всего, на пресечение коррупции по «факту» коррупционного деяния. Однако большинство проявлений коррупции ускользает от криминологического анализа, поскольку контуры коррупции как социального явления намного шире. Латентный характер коррупции препятствует обнаружению и регистрации ее по факту преступления. Существование коррупционной сети внутри легальной административно-управленческой структуры затрудняет как саму квалификацию преступного деяния, так и определение его истинных субъектов. Преодолеть ограниченность криминологического

анализа возможно на базе развития социологического подхода, способного выявлять коррупционные социальные практики, а не только фиксировать «случаи» или «деяния», видеть коррупционные сети за фигурами отдельных «взяточников», связывать в одно целое поведение людей и организованных систем, и тем самым делатентизировать коррупцию.

2. Социологический подход к пониманию сути коррупции обнаруживает более широкие горизонты ее научного анализа и позволяет перейти от рассмотрения частных преступных практик к описанию коррупции как масштабной, интегрированной и социально опасной системы [36, с. 253-255]. Методология перехода сводится к поэтапному последовательному воссозданию следующих моделей коррупции: 1) как типа индивидуального поведения должностных лиц, 2) как совокупности социальных практик, складывающихся в определенном общественном сегменте, опирающихся на определенный набор социальных представлений, ценностных ориентаций и формирующих коррупцию как нормативную модель поведения, 3) как свойства социальной системы управления, 4) как особого типа социальной системы, существующий параллельно системе легального государственного управления.

3. Как системное социальное явление коррупция есть производное деятельности особого социального субъекта – бюрократии. Бюрократическое отношение, порожаемое принципом разделения на управляющих и управляемых, и основанное на отчуждении личных целей управляющих от целей социальной системы и подмене всеобщих интересов частными интересами управляющих, по своей природе содержит возможность коррупционирования [36, с. 134-152]. Но для того, чтобы возможность превратилась в действительность необходимо: 1) воздействие определенных социальных факторов, таких как криминализация общества, экономизация и маркетизация общественных отношений и общественного сознания, нестабильность политического устройства, отсутствие эффективных механизмов политического и социального контроля; 2) формирование

соответствующей психологической структуры – системы диспозиций, выражающих индивидуальную готовность бюрократа к коррупционному поведению.

4. Социальные характеристики и типология бюрократии коррелируют с выделением западного и восточного типов коррупции.

Для рациональной западной бюрократии коррупция выступает рациональной формой решения экономических проблем, для иррациональной восточной – стилем жизни и традиционной формой делового взаимодействия.

Для западной бюрократии наиболее распространенными инструментальными формами коррупционного взаимодействия выступает взятка и коммерческий подкуп. Коррупционный стиль иррациональной бюрократии порождает многообразие форм коррупционных преступлений и приспособливает демократические практики к реализации частных интересов.

Таким образом, коррумпированность бюрократии не следует оценивать только в категориях дисфункции и деформации. За стилем коррупционной деятельности и поведения, за спецификой коррупционных социальных связей необходимо видеть состояние ценностно-нормативной и институциональной подсистем общества.

5. Системность коррупции определяется, прежде всего, ее структурой и характером социальных связей. Коррупционные связи в коррумпированных системах далеко не произвольны, они привязываются к тем местам социального пространства, где происходит локализация финансовых ресурсов, и образуются пучки распорядительных функций. Таким образом, важнейшей задачей становится реконструкция распорядительно-функционального контура власти и пространства циркуляции основных социально-экономических ресурсов.

6. Внутренняя устойчивость коррупционной системы подкрепляется за счет довольно жестких внутренних связей ее элементов, создания тесных

отношений личной взаимосвязи и круговой поруки чиновников, продающих собственные административные возможности. Участники коррупционного взаимодействия объединены: во-первых, экономической зависимостью, корыстными интересами; во-вторых, политической зависимостью, общими интересами в обладании ресурсами реальной власти; в-третьих, криминальной зависимостью, поскольку взяточничество и подкуп квалифицируются как криминальные деяния для всех субъектов коррупционного взаимодействия; в-четвертых, особыми ценностями, взглядами на власть, на принадлежность государственных ресурсов, на социальный успех и т.д.

7. Коррупционной системе присуща внутренняя устойчивость, в первую очередь за счет иерархизации, выделения уровней коррупционных связей. Горизонтальные связи аппарата госуправления, бизнеса, криминалитета реализуются на каждом уровне иерархии как формы неустойчивого партнерского взаимодействия, переходящего по возможности к «стратегиям захвата». Кроме стратегий «захвата государства» и «захвата бизнеса», реализуемых чиновниками и предпринимателями, следует выделить стратегии захватов, реализуемых криминалитетом. Таким образом, происходит трансформация системы горизонтальных «партнерских связей» в вертикальные системы доминирования и коррупционного контроля. В системе вертикальных коррупционных связей присутствуют две цепочки – перераспределительная и покровительства, причем патронирование коррупционных практик довольно распространенное явление и условие существования коррупции как системного явления.

8. Системность коррупции определяется не только тесными отношениями личной взаимосвязи и круговой поруки чиновников, продающих собственные административные возможности, но и особенностями управленческой системы, предоставляющей чиновникам и гражданам возможность вовлечения в коррупционные системы, и создающей способы и механизмы инкорпорирования в эти системы. Способы инкорпорирования

различаются в зависимости от типа коррумпированного субъекта, выделяемого по отношению к структурному ядру коррупции – формальным структурам государственного управления. Процесс инкорпорирования в коррупционные системы включает, по меньшей мере, два этапа: 1) занятие функционально-ролевой позиции в коррупционной системе. 2) инкорпорация посредством конституирования социальных связей (коррупционных «связок») и культурно-стилевая инкорпорация.

9. Одним из универсальных свойств социальных систем выступает постоянное воспроизводство базовых элементов структуры. Каждый элемент (субъект) в структуре коррупционных связей, теряя партнера в результате успешной антикриминальной деятельности правоохранительных органов, не просто воспроизводит прежнюю схему коррупционных отношений с новым партнером, но и привлекает все большее их количество, мультиплицируя эту девиантную социальную практику, переводя в схему коррупционной игры как можно большее число своих партнеров. Основу механизма коррупционной ротации составляют: объективный процесс функционирования социальной системы, производящей социальные позиции коррупционеров, формирование механизмов персонификации, замещения данных позиций, трансформация социально-политической элиты, поставляющей кадры для замещения «вакантных» социальных позиций в коррумпированной системе.

10. Ценностно-мотивационную основу автогенерирования коррумпированных систем составляют три парадоксально сосуществующие в современном российском социальном пространстве модели: коррупция как реликт советской экономики дефицита; психология взятки, укорененная в системе традиционных отношений одаривания; практика взятки как новая прагматичная рыночная рациональность современной российской действительности.

11. История российской коррупции насчитывает не одно столетие. Современный период отличается особенным всплеском коррупционных

практик и превращением коррупции в системную проблему российского общества. Причина, очевидно, связана с переживаемым Россией состоянием переходности. Однако полностью согласиться с тем, что коррупция в современном российском обществе есть исключительно порождение старых неформальных норм и практик не представляется правильным, поскольку старые неформальные отношения, несомненно, тоже модернизируются и частично даже институционализируются, в противном случае у лиц, облеченных административной властью, просто не было бы *системных* возможностей «злоупотреблять» служебным положением. Состояние переходности, противоречивый результат модернизации институциональной и ценностно-нормативной подсистем российского общества, не порождает коррупционные практики, а только актуализирует их, способствует их частичной институционализации [37, с. 45-89].

Агрессивность коррупционной системы проявляется в ее институциональной экспансии. Обладая силой внутренней устойчивости, коррупция порождает в переходном обществе искаженные механизмы социального регулирования, трансформирует содержание права и морали, подменяет основные цели государственного управления, искажает пути экономического развития. Таким образом, коррупция из частной преступной практики превращается в системную социальную проблему.

12. Системообразующим основанием антикоррупционной политики в условиях переходного общества должно стать совершенствование механизмов социальной регуляции и развитие механизмов социального контроля.

Основными направлениями этого процесса выступают совершенствование процедур государственного управления и формирование правовой культуры населения. Совершенствование механизмов государственного управления осуществляется на основе административной реформы, ориентированной на переход от косных, бюрократических к современным методам государственного управления на основе концепции

«нового государственного менеджмента» и четких процедур внутриинституционального контроля, предполагающих усиление властной вертикали, формирование демократических механизмов, обеспечивающих информационную прозрачность государственного управления и развитие этических компонентов поведения государственных служащих.

Проблема коррупции и взяточничества в России и зарубежных странах стала так угрожающе остро, что мотивы и актуальность выбранной темы просто очевидны. Покупается и продается все: от оценок в школе до принятия закона в Госдуме. В то же время, по данным ученых и специалистов, значительное число фактов взяточничества (90 %) остается нераскрытым [11, с. 294-299].

Государство в силу своих возможностей стремиться регулировать и уменьшать коррупционную составляющую. Именно поэтому в Российском законодательстве приняли федеральный закон, который был принят 25 декабря в 2008 году № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Данный федеральный закон стал системной основой для урегулирования назревших проблем и существенно усилил правовой аспект противодействия коррупции как в части борьбы с коррупционными правонарушениями, так и в части профилактики коррупции. В преамбуле закона сказано, что он устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений [6].

На международной арене по противодействию с коррупцией действует Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. По различным источникам информации, можем видеть и судить, как ведется борьба с коррупцией в России и за рубежом.

Главным борцом против коррупции в России является наш президент Владимир Владимирович Путин. В своем Послании Федеральному

Собранию Российской Федерации он затронул самые важные вопросы, связанные с коррупционными преступлениями .

«Полагаю, что необходимое внимание в программах кандидатов в депутаты будет уделено и вопросам противодействия коррупции. Они, эти вопросы, действительно волнуют общество. Коррупция – препятствие для развития России». Цитируя слова В.В.Путина, можно сказать, что он серьезно и решительно настроен на борьбу [42, с.155-159].

Многое в России сделано для борьбы с коррупцией, например: на сегодняшний день чиновники, судьи, правоохранители, депутаты всех уровней обязаны представлять декларации о доходах и расходах, о наличии недвижимости и активов, в том числе и зарубежных .

Уровень коррупции в России снизился по сравнению с 2015 годом, по этому результату страна заняла высшую позицию за 4 года и находится на одной строчке с Азербайджаном, Гайаной и Сьерра-Леоне, сообщается в докладе организации Transparency International [34].

Международное движение по противодействию коррупции Transparency International опубликовало двадцать первый Индекс восприятия коррупции (ИВК). В нем страны мира ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов. «Ноль» обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции и, соответственно, максимальный уровень коррупции среди чиновников публичного сектора, а «100» - самый низкий, что означает, согласно методике организации, отсутствие коррупции [30].

В 2016 году Россия получила от организации 29 баллов (на два балла больше, чем в 2015 году) и заняла 119-е место, что является наилучшим результатом с 2012 года, когда организация перешла на 100-балльный рейтинг. В 2015 году Россия находилась на 136-й строчке рейтинга - рядом с такими странами, как Нигерия и Ливан.

Возглавляет рейтинг Дания с 91 баллом, на втором и третьем местах - Финляндия и Швеция. Замыкают список уже четвертый год подряд КНДР и Сомали с восемью баллами - составители рейтинга подсчитали, что в этих

странах максимальный уровень коррумпированности среди исследованных стран [23, с. 64-69].

Если рассмотреть в качестве примера различные страны можем сказать, что коррупцию в этих странах понимают по-своему, но ведут борьбу одинаково.

В Англии антикоррупционный закон называется «Закон о взяточничестве в публичных организациях», который был принят 8 апреля 2010 года. Закон является попыткой привести антикоррупционное законодательство в соответствии с международно-правовыми документами, стремящимися внедрить интернациональный подход в борьбе с коррупцией, в частности с целью соблюдения требований конвенции ОЭСР «По борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» (OECD Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions) [51].

Китайская народная республика для повышения эффективной борьбы с коррупцией разработала такую антикоррупционную политику, публичный расстрел без всяких церемоний.

Рассматривая нынешнюю ситуацию в стране, наблюдаются различные меры по борьбе с коррупцией:

Для того, чтобы облегчить борьбу с коррупцией необходимо:

1. Совершенствовать законодательство во всех сферах государственного и муниципального управления, в том числе Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
2. Особо жестко контролировать распределение и расход бюджетных средств;
3. Повысить правовую грамотность населения;
4. Повысит зарплату работником и рабочим бюджетной сферы;
5. Повысит эффективность МДВ;
6. Агитировать вопросы, связанные с коррупцией;
7. Проводит различные мероприятия по борьбе с коррупцией;

8. Сделать прозрачную систему государственного и муниципального управления и отслеживать все расходы и доходы [6].

Многие люди страны сталкиваются с коррупцией на местах и бытовой коррупцией. Довольно сложная задача, можно сказать, труднодостижимая, но двигаться необходимо вперед и бороться, если остановиться будет хуже. Ответственность за снижение коррупции на территории несут главы субъектов Федерации.

В Правительстве Российской Федерации предложили также ввести учет имущества чиновников, как они поступают на государственную службу для того, чтобы в будущем отследить, как они честно работали.

Ключевой задачей остается формирование в обществе антикоррупционного правосознания. Неприятие нарушения закона должно воспитываться с самого детства.

2 Анализ антикоррупционной политики в деятельности органов муниципальной власти (на примере г.Пензы)

2.1 Законодательство по борьбе с коррупцией в деятельности органов муниципальной власти г. Пензы

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты [26, с. 34-38].

Основными нормативными правовыми актами в сфере противодействия коррупции являются:

- 1) Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» ;
- 2) Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- 3) Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [5];
- 4) Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [6];
- 5) Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

6) Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

7) Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;

8) Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

9) Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

10) Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»;

11) Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные

должности Российской Федерации и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»;

12) Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» [8];

13) Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции»;

14) Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;

15) Указ Президента Российской Федерации от 3 декабря 2013 г. № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»;

16) Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы»;

17) Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»;

18) Указ Президента Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции».

Необходимым условием для достижения целей административной реформы является ликвидация коррупции в органах государственной власти, которая стала важнейшей проблемой, препятствующей повышению эффективности государственного управления. Разработка и реализация мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, становятся настоятельной необходимостью.

Модернизация законодательства в сфере противодействия коррупции объявлена Президентом России одним из приоритетных направлений.

25 декабря 2008 года Президентом РФ Д.А.Медведевым подписан принятый ГосДумой и одобренный Советом Федерации Федеральный закон "О противодействии коррупции" № 273-ФЗ [6].

Федеральный закон конкретизировал понятие коррупции как злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя и для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Закон определил правовую, организационную основу и основные принципы противодействия коррупции, а также основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции.

Важной антикоррупционной правовой мерой является установление юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Субъекты коррупционных правонарушений могут быть привлечены к уголовной, административной, гражданско-правовой, дисциплинарной ответственности.

Переходя от законодательной базы на федеральном уровне к муниципальному, следует отметить что, в Пензенской области принят закон Законодательным Собранием Пензенской области 8 ноября 2006 года « О противодействии коррупции в Пензенской области» [9].

Настоящий закон определяет, задачи, принципы, основные направления и формы противодействия коррупции в рамках реализации антикоррупционной политики в Пензенской области.

Антикоррупционная политика в качестве предмета настоящего Закона представляет собой деятельность субъектов антикоррупционной политики, направленную на создание эффективной системы противодействия коррупции.

В соответствии со статьей 5 Закона Пензенской области «О противодействии коррупции в Пензенской области», правовую основу противодействия коррупции составляют Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры.

Российской Федерации, Федеральный закон от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, а также настоящий Закон и иные нормативные правовые акты. (В редакции Закона Пензенской области от 02.04.2009 г. N 1704-ЗПО) [9].

Подводя итог можно сделать вывод, что в обществе преобладает мнение, что «коррупцию в принципе невозможно победить». Однако, борьба с коррупцией, прежде всего, должна выражаться в нежелании граждан участвовать в коррупционных отношениях. Именно поэтому для того, чтобы не оказаться жертвой коррупции, а равно самому не встать на путь преступления закона, необходимо иметь четкие представления о способах и методах борьбы с коррупцией.

Перед тем как обратиться в государственные, муниципальные органы и учреждения, либо в коммерческие или иные организации, необходимо изучить нормативную базу, на основе которой действует тот или иной орган, учреждение, организация. Ведь именно знание законов поможет понять, когда должностное лицо начинает злоупотреблять своим положением либо вымогать взятку за действия, которые он и так должен выполнить в силу своих должностных обязанностей.

2.2 Антикоррупционные мероприятия органов муниципальной власти г. Пензы

Для формирования единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств администрацией города Пензы за 6 месяцев 2016 года был сформирован план мероприятий противодействия коррупции на 2016-2017 годы, в котором предполагается: совершенствование организационной и правовой основы противодействия коррупции; формирование нормативной правовой основы противодействия коррупции в Пензенской области; совершенствование нормативной правовой базы Пензенской области по противодействию коррупции: [39]

В ОМС г. Пензы разработаны следующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы противодействия коррупции:

- утверждено Положение о порядке уведомления лицами, замещающими муниципальную должность, муниципальными служащими о получении подарков на официальных мероприятиях в связи с их должностным положением или исполнением ими должностных обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации"
- утвержден Порядок уведомления представителя работодателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений;
- утверждены Кодексы этики и служебного поведения муниципальных служащих в ОМС г. Пензы;
- утвержден Порядок применения взысканий к муниципальным служащим за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и

неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

- утвержден Порядок предварительного уведомления представителя нанимателя (работодателя) о выполнении иной оплачиваемой работы муниципальными служащими;

- утвержден порядок размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих и членов их семей на официальном сайте ОМС города Пензы и предоставления этих сведений средствам массовой информации для опубликования»;

- утверждены перечни должностей муниципальной службы в ОМС города Пензы, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Нормативное закрепление установленных федеральными законами запретов, ограничений и обязанностей в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности Пензенской области:

- решением Пензенской городской Думы от 29.04.2016 № 451-21/6 утвержден Порядок уведомления лицами, замещающими муниципальные должности в городе Пензе, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

- образована Комиссия Пензенской городской Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Пензенской городской Думы;

- утверждено Положение о Комиссии Пензенской городской Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Пензенской городской Думы;

– внесены изменения в решение Пензенской городской Думы от 25.04.2014 № 1484-61/5 «Об утверждении Положения «О порядке уведомления лицами, замещающими муниципальную должность, муниципальными служащими о получении подарков на официальных мероприятиях в связи с их должностным положением или исполнением ими должностных обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации».

Решением Пензенской городской Думы от 29.04.2016 № 452-21/6 утвержден Порядок размещения на официальном сайте Пензенской городской Думы в информационно – телекоммуникационной сети «Интернет» представляемых депутатами сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сведений об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), и порядок предоставления этих сведений средствам массовой информации для опубликования в связи с их запросом»

Были разработаны и приняты нормативно правовые акты, устанавливающие порядок уведомления государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения:

Постановлением администрации города Пензы от 25.12.2015 № 2227 утвержден Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) муниципальными служащими администрации города Пензы о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

В обеспечение деятельности структуры противодействия коррупции, так же входит план мероприятий предусмотрено обеспечение эффективного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному

поведению государственных гражданских и муниципальных служащих Пензенской области и урегулированию конфликта интересов:

- в соответствии с решением Пензенской городской Думы от 29.10.2010 № 445-22/5 в ОМС г. Пензы созданы Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов;
- всего в ОМС г. Пензы созданы и осуществляют деятельность 12 комиссий;
- за 6 месяцев 2016 года в ОМС г. Пензы заседания комиссий не проводились в связи с отсутствием оснований.

Был осуществлен мониторинг реализации мероприятий по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области: ОМС города Пензы проводится ежеквартальный мониторинг и составляется отчет о ходе реализации мероприятий по противодействию коррупции. Сводный отчет предоставляется в Правительство Пензенской области в установленные сроки.

В ходе мониторинга за текущий период случаев коррупционных проявлений выявлено не было.

Правовым управлением администрации города Пензы и отделом противодействия коррупции администрации города Пензы был проведен ежеквартальный мониторинг проведения органами местного самоуправления города Пензы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

За 6 месяцев 2016 года ОМС г. Пензы была проведена антикоррупционная экспертиза 192 нормативно-правовых актов и их проектов. В представленных документах коррупциогенных факторов не выявлено[39].

Проведение антикоррупционной экспертизы в ОМС г. Пензы осуществляется в соответствии с утвержденным порядком проведения

антикоррупционной экспертизы, разработанным в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В целях выявления причин и условий, способствующих совершению преступлений, и сфер деятельности с высокими коррупционными рисками, ОМС г. Пензы проводится анализ информации правоохранительных органов о борьбе с коррупционными преступлениями.

В целях оптимизации качественной работы по осуществлению правового и методического сопровождения ИОГВ и ОМС Пензенской области. Была проведена правовая подготовка лиц, ответственных за антикоррупционную работу.

Ежегодно проводится оказание методической помощи организациям, созданным для выполнения задач, поставленных перед исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления Пензенской области по вопросам противодействия коррупции:

Кадровыми службами ОМС г. Пензы оказывается методическая помощь организациям, созданным для выполнения задач, поставленных перед органами местного самоуправления Пензенской области по вопросам противодействия коррупции.

Проводятся консультации с руководителями муниципальных учреждений по вопросам профилактики коррупционных и иных правонарушений в учреждениях.

Разработаны методические материалы по профилактике коррупционных правонарушений на государственной гражданской и муниципальной службе Пензенской области.

Все муниципальные служащие ОМС г. Пензы ознакомлены с Памяткой о недопущении служащими поведения, которое может восприниматься

окружающими как обещание или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки:

- проведена работа по разъяснению положений нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции, в том числе обязывающих сообщать в случаях, установленных федеральными законами, о получении муниципальными служащими подарка в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

- выявлены причины и условия проявления коррупции в деятельности ИОГВ и ОМС Пензенской области, проведен мониторинг коррупционных рисков и их устранение.

Проводится систематическое проведение оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления Пензенской области своих полномочий, и внесение изменений в перечни должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками:

- ежегодно, ОМС г. Пензы проводится оценка коррупционных рисков, возникающих при реализации муниципальными служащими своих полномочий. На основании анализа проведенных оценок вносятся соответствующие изменения в перечни должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками. Проведена антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, их проектов и иных документов с учетом мониторинга соответствующей правоприменительной практики в целях выявления коррупционных факторов и последующего устранения таких факторов.

- за 6 месяцев 2016 года ОМС г. Пензы была проведена антикоррупционная экспертиза 158 нормативно-правовых актов и их проектов. В представленных документах коррупциогенных факторов не выявлено.

Развитие системы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, осуществляется в предоставлении муниципальной

услуги «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)» предоставляемой образовательными учреждениями, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет Управление образования города Пензы» осуществляется в электронном виде с использованием ресурсов портала государственных услуг Министерства образования Пензенской области.

Минимизация коррупциогенных факторов в сфере использования бюджетных средств, распоряжения государственным и муниципальным имуществом, земельными ресурсами. Совершенствование практики осуществления государственных и муниципальных закупок при принятии мер по обеспечению учета и сохранности имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности и осуществление проверок его эффективного использования:

- за 6 месяцев 2016 года ОМС г. Пензы проведено 39 проверок надлежащего использования муниципального имущества, находящегося в аренде или безвозмездном пользовании.

- ходе проведенных проверок, фактов ненадлежащего использования муниципального имущества не выявлено.

Повышение эффективности механизмов урегулирования конфликта интересов, обеспечение соблюдения государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области ограничений, запретов и принципов служебного поведения в связи с исполнением ими должностных обязанностей, а также ответственности за их нарушение осуществляется контролем исполнения государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области обязанности по предварительному уведомлению представителя нанимателя о выполнении иной оплачиваемой работы:

– постановлением администрации города Пензы от 10.01.2013 № 1 утвержден порядок предварительного уведомления представителя нанимателя (работодателя) о выполнении иной оплачиваемой работы муниципальными служащими администрации города Пензы. Во всех ОМС г. Пензы заведены журналы регистрации уведомлений.

– отдел противодействия коррупции администрации города Пензы осуществляет контроль за исполнением муниципальными служащими органов местного самоуправления города Пензы обязанности по предварительному уведомлению представителя нанимателя о выполнении иной оплачиваемой работы. За 6 месяцев 2016 уведомлений от муниципальных служащих ОМС города Пензы о выполнении иной оплачиваемой работы не поступало.

Так же, мониторинг представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими государственные и муниципальные должности Пензенской области, должности государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области в рамках декларационной компании. В ОМС г. Пензы проводится анализ сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных муниципальными служащими за 2015 год:

– сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в 2016 году представили:

- лица, замещающие муниципальные должности – 33 человека,
- муниципальные служащие ОМС г. Пензы – 467 человек, в т.ч., муниципальные служащие Пензенской городской Думы – 22 человека;
- руководители муниципальных учреждений – 177 человек;
- лица, замещающие муниципальные должности – 9 человек,
- муниципальные служащие- 9 человек
- лица, замещающие муниципальные должности – 2 человека.

Выявление коррупционных и иных правонарушений в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области зафиксирован в проведении анализа сведений о соблюдении гражданами, замещавшими должности государственной гражданской и муниципальной службы Пензенской области, ограничений при заключении ими после ухода с государственной гражданской (муниципальной) службы Пензенской области трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами:

- до всех муниципальных служащих, увольняющихся с муниципальной службы, доводится информации о запретах, установленных законодательством о противодействии коррупции;

- в ОМС г. Пензы проводится анализ сведений о соблюдении гражданами, замещавшими должности муниципальной службы, ограничений при заключении ими после ухода с муниципальной) службы трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами;

- за 6 месяцев 2016 год проведено 8 проверок по информации от работодателей о заключении трудового (гражданско-правового) договора с гражданами, замещавшими должности муниципальной службы;

- фактов возникновения конфликта интересов при заключении трудового договора с гражданами, замещавшими должности муниципальной службы, не выявлено.

Правовое просвещение государственных гражданских и муниципальных служащих, консультирование и проведение вводных семинаров-тренингов с государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области, впервые поступившими на государственную (муниципальную) службу Обеспечивается включением вопросов антикоррупционной тематики в тестовые испытания при проведении аттестации, а так же квалификационных экзаменов.

Вопросы антикоррупционной тематики включены в тестовые испытания при проведении аттестации муниципальных служащих ОМС города Пензы на соответствие замещаемой должности муниципальной службы, а также квалификационных экзаменов.

Повышение роли печатных, электронных СМИ в правовом антикоррупционном просвещении населения обеспечивается наполнением, регулярного обновления и поддержания в актуальном состоянии подразделов официальных сайтов исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Пензенской области, посвященных вопросам противодействия коррупции в соответствии с требованиями, утвержденными распоряжением Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 № 100-р «О некоторых вопросах организации деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области по противодействию коррупции» на официальных сайтах ОМС города Пензы созданы и размещены разделы «Против коррупции», посвященные вопросам противодействия коррупции.

ОМС г. Пенза осуществляется регулярное наполнение, обновление и поддержание в актуальном состоянии подразделов официальных сайтов, посвященных вопросам противодействия коррупции.

2.3 Оценка показателей работы по борьбе с коррупцией в деятельности органов муниципальной власти г.Пензы

Работа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в администрации города Пензы проводилась в соответствии с планом мероприятий по противодействию коррупции на муниципальной службе в городе Пензе на 2016 год, утвержденным постановлением администрации города Пензы от 14.12.2015 № 2132.

Ответственность за координацию антикоррупционной работы в городском округе возложена на главу администрации города Пензы.

Для обеспечения эффективной деятельности органов местного самоуправления по профилактике коррупционных проявлений из числа заместителей руководителей соответствующих органов назначены лица, ответственные за организацию антикоррупционной работы. Также в каждом органе местного самоуправления города Пензы определены муниципальные служащие, ответственные за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В администрации города Пензы функции по профилактике коррупционных и иных правонарушений в муниципальной службе возложены на отдел противодействия коррупции, фактическая численность которого состоит из 3 человек. Общая численность должностных лиц по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах местного самоуправления города Пензы составляет 23 человека.

В должностные инструкции работников, замещающих высшую группу должностей муниципальной службы внесены дополнения в части персональной ответственности за непринятие мер по предупреждению коррупции в курируемых (возглавляемых) ими подразделениях.

В целях совершенствования и реализации комплекса правовых и организационно-практических мероприятий, направленных на развитие системы противодействия коррупции в городе утверждена подпрограмма «Противодействие коррупции в городе Пензе на 2015 - 2020 годы» муниципальной программы «Развитие и повышение эффективности муниципальной службы в городе Пензе на 2015 - 2020 годы».

В органах местного самоуправления города Пензы утверждены:

- порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений;
- порядок реализации права муниципального служащего на занятие иной оплачиваемой деятельностью;

– порядок уведомления лицами, замещающими муниципальную должность, муниципальными служащими о получении подарков на официальных мероприятиях в связи с их должностным положением или исполнением ими должностных обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации. Согласно указанному Порядку уполномоченным структурным подразделением администрации города по приему уведомлений о получении подарков определено Управление муниципального имущества администрации города Пензы.

В установленные сроки обеспечен прием, проверка правильности и полнота заполнения сведений о доходах (расходах), об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими и сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов их семей за 2016 год (далее – сведения о доходах). До каждого муниципального служащего и руководителя муниципального учреждения города были доведены методические рекомендации Минтруда России по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также программное обеспечение.

Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в 2016 году представили:

- лица, замещающие муниципальные должности – 33 человека,
- муниципальные служащие органов местного самоуправления города Пензы – 445 человек, в т.ч.:
- муниципальные служащие Пензенской городской Думы – 22 человека;
- руководители муниципальных учреждений – 177 человек;

Уточненные сведения в установленные сроки представили:

- лица, замещающие муниципальные должности – 9 человек,

Сведения о расходах представили :

- муниципальных служащих – 9 человек;
- лица, замещающие муниципальные должности – 2 человека.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих и руководителей муниципальных учреждений были своевременно размещены на официальных сайтах органов местного самоуправления города Пензы.

В каждом органе местного самоуправления города образованы и действуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. Всего в органах местного самоуправления города созданы и осуществляют деятельность 12 комиссий [39].

В работе, комиссии руководствуются правовыми актами, утвержденными в соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821.

За 2016 год в органах местного самоуправления города проведено 8 заседаний комиссий. Рассмотрены материалы в отношении 2 муниципальных служащих, в т.ч. касающиеся:

- несоблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов – 2 человека;

Выявлено нарушений, в т.ч. касающихся требований:

- к служебному поведению – нарушения.

Информация о деятельности комиссий размещена на официальных сайтах органов местного самоуправления города, а также на информационных стендах.

В целях обеспечения соблюдения муниципальными служащими ограничений, запретов, требований, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов, а также исполнения ими обязанностей установленных законодательством для них организовано правовое просвещение.

В 2016 году проведено:

- 94 обязательных вводных семинаров-тренингов для граждан, впервые поступивших на муниципальную службу;
- 8 регулярных семинаров-тренингов для муниципальных служащих по вопросам противодействия коррупции, соблюдения ограничений, запретов и исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;
- 4 специальных семинара-тренинга для детального ознакомления муниципальных служащих с новыми правовыми нормами в связи существенных изменений законодательства в сфере противодействия коррупции;
- 14 тренинг (беседа) с муниципальными служащими, увольняющимися с муниципальной службы.

В рамках проведения антикоррупционной работы среди кандидатов на вакантные должности муниципальной службы и осуществления взаимодействия с правоохранительными органами, а также в целях проверки достоверности сведений, представляемых гражданами при поступлении на муниципальную службу в органы местного самоуправления города Пензы запрашивается следующая информация:

- об осуждении к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;
- о наличии или отсутствии у кандидата гражданства другого государства, а также законности приобретения кандидатом гражданства Российской Федерации;
- о подлинности документа об образовании

На постоянной основе организовано проведение проверок соблюдения гражданами, замещавшими должности муниципальной службы города, ограничений при заключении ими после ухода с муниципальной службы трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных законодательством. В 2016 году проведено 14 проверок, по

итогах которых нарушений норм действующего законодательства не выявлено.

В рамках повышения уровня информированности, обеспечения требований, предъявляемых к проведению антикоррупционной пропаганды на интернет-портале администрации города Пензы работает сайт «Против коррупции». Указанный ресурс обеспечивает оперативное информирование общественности по вопросам противодействия коррупции в органах местного самоуправления, содержит подборку нормативных правовых актов федерального и регионального законодательства в сфере противодействия коррупции, информацию о деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, результатах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления города Пензы, новости о реализации городской антикоррупционной политики и другие информационные материалы.

Коррупция является одним из наиболее существенных деструктивных факторов системного характера, действующих в переходном обществе в России. Она существенно усложняет и экономическую, и социально-политическую модернизацию, обеспечивая приоритет частных интересов в управлении сложными процессами реконструкции общества, переподчиняя политическую волю государства узкогрупповым интересам меркантильных чиновников и всей своей практикой подрывая доверие простых граждан к власти [38, с. 38-76].

Ползучий сетевой характер распространения коррупции позволяет образно ассоциировать ее с раковой болезнью общества, которое смертельно разъедается и становится неконкурентоспособным. Президент России В.В. Путин неоднократно в своих выступлениях признавал коррупцию одним из самых серьезных препятствий на пути развития страны. Коррупция сказывается, прежде всего, на политической устойчивости и экономической

безопасности страны. Подрывая государство изнутри, коррупция создает реальную угрозу национальной безопасности.

Методы исследования: массовый, экспертные опросы, глубинные интервью, наблюдение.

Исследование проводилось в январе-феврале 2016 года в г. Пензе. В ходе социологического исследования были опрошены 352 человека методом случайной выборки, проведены 12 глубинных интервью со специалистами государственной гражданской службы, высшими чиновниками Правительства Пензенской области, депутатами Законодательного собрания Пензенской области и бывшими депутатами Государственной Думы от Пензенской области от партии «Единая Россия». Данные представлены в виде процентных долей от числа опрошенных респондентов.

Современные социологические исследования проблем коррупции, как правило, инициированы различными международными организациями. Они включают опросы общественного мнения по поводу коррупции, обосновывают выведение индексов коррупции и рейтинга коррумпированности в различных странах, а также содержат определенные попытки выявления социальных причин и особенностей коррупции. Отмечая соответствующее научное продвижение, нельзя, к сожалению, сделать вывод о каких-то существенных достижениях в построении частной теории коррупции и реальной практики борьбы с ней. Отмечается небольшое число отечественных исследований, и тем более масштабные исследования по проблемам коррупции не проводились в Пензенском регионе.

Основным теоретико-методологическим положением, которое легло в основу настоящего прикладного исследования восприятия коррупции населением Пензенской области, стала точка зрения Г.А. Сатарова, который утверждал, что коррупция в переходных странах связана с возникновением «зазора» между новыми трансплантированными рыночными и демократическими институтами и старыми неформальными практиками социального взаимодействия [45, с. 79-81]. Соответственно, чем масштабнее

институциональные реформы, тем более глубоки различия между «старыми» практиками и «новыми» правилами. Открывается простор для использования различных форм коррупционного взаимодействия. Таким образом, коррупция становится индикатором неэффективности институциональных реформ.

На сегодняшний день в исследованиях этого явления фактически доминируют криминологические подходы, хотя появляются и монографии о национальной специфике коррупции, изучаются ее экономические аспекты и используются средства математического моделирования (следует выделить работы таких авторов, как М.И. Левин, В.М. Полтерович, М.Л. Царик) [24, с. 54-58].

Масштабные исследования коррупции как системного социального явления, обусловленного состоянием ценностно-нормативной и институциональной подсистем переходного российского общества, отсутствуют. Данное исследование представляет собой попытку использования социологического подхода, который позволяет за отдельными фактами коррупции видеть социальные практики и социальные сети, связать в одно целое поведение людей и организованных систем, и тем самым делатентизировать коррупцию, создать эффективную систему профилактики и борьбы с ней.

Социологический подход к пониманию сути коррупции обнаруживает более широкие горизонты ее научного анализа и позволяет перейти от рассмотрения частных преступных практик к описанию коррупции как масштабной, интегрированной и социально опасной системы. Методология перехода сводится к поэтапному последовательному воссозданию следующих моделей коррупции: 1) как типа индивидуального поведения должностных лиц, 2) как совокупности социальных практик, складывающихся в определенном общественном сегменте, опирающихся на определенный набор социальных представлений, ценностных ориентаций и формирующих коррупцию как нормативную модель поведения, 3) как

свойства социальной системы управления, 4) как особого типа социальной системы, существующий параллельно системе легального государственного управления.

Социальные характеристики и типология бюрократии коррелируют с выделением западного и восточного типов коррупции. Для рациональной западной бюрократии коррупция выступает рациональной формой решения экономических проблем, для иррациональной восточной – стилем жизни и традиционной формой делового взаимодействия. Для западной бюрократии наиболее распространенными инструментальными формами коррупционного взаимодействия выступают взятка и коммерческий подкуп. Коррупционный стиль иррациональной бюрократии порождает многообразие форм коррупционных преступлений и приспособливает демократические практики к реализации частных интересов. Таким образом, коррумпированность бюрократии не следует оценивать только в категориях дисфункции и деформации. За стилем коррупционной деятельности и поведения, за спецификой коррупционных социальных связей необходимо видеть состояние ценностно-нормативной и институциональной подсистем общества.

Результаты проведенного социологического исследования показывают, что для большинства опрошенных понятие «коррупция» неразрывно связано с такими явлениями, как использование должностного положения в личных, корыстных интересах (53,6%), взяточничество (40,7%), подношение подарков должностным лицам (35,7%), а также использование благоприятных межличностных отношений для получения доступа к общественным ресурсам (31,4%) (рисунок 1).

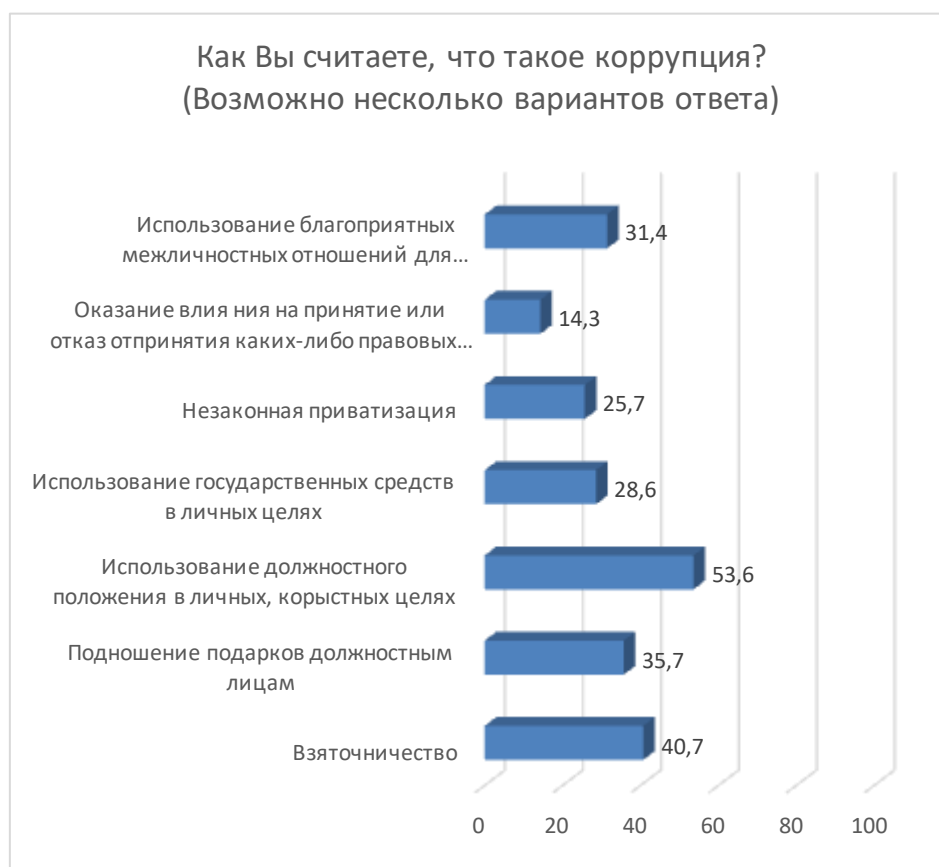


Рисунок 1- Социологический опрос жителей г. Пензы о коррупции
[32, с. 145-146]

В качестве основного источника информации о фактах коррупции для большинства пензенцев, принявших участие в исследовании, являются: информация, полученная в интернете (57,9%), заявления и мнения СМИ (49,3%), далее следуют официальные заявления правоохранительных органов (28,6%). Собственным вариантом ответа респондента были: «общественные организации» (рисунок 2).

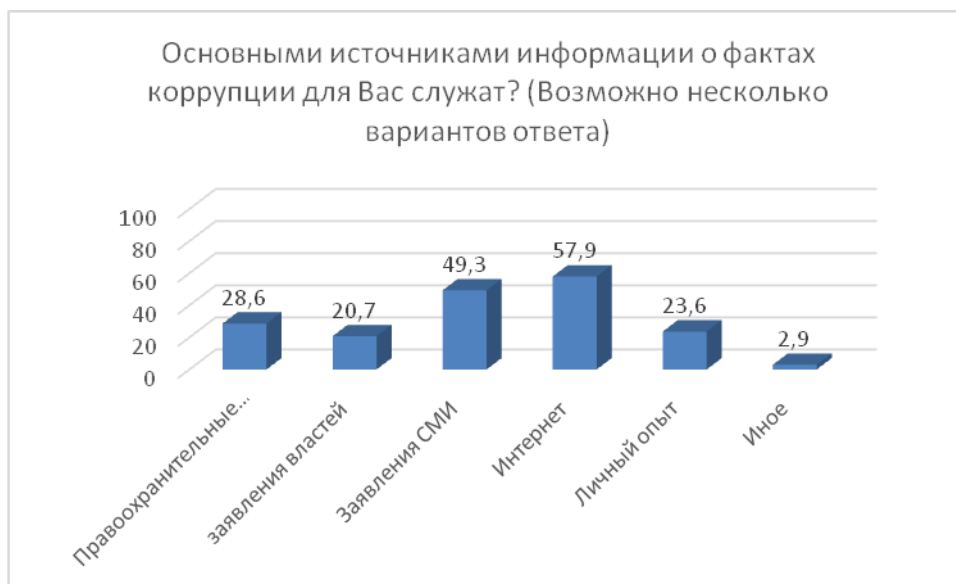


Рисунок 2 - Социологический опрос жителей г. Пензы об источниках коррупции [32, с. 152-153]

Главной причиной распространения коррупции основная часть опрошенных считает «добровольные коррупционные действия рядовых граждан» (49,3), а также «нежелание граждан противостоять проявлениям коррупции» (42,9%), из чего можно заключить, что коррупция для участников исследования не является каким-то неизбежным, объективным явлением, а, напротив, респондентами осознается доля ответственности самих граждан, нередко иницилирующих и поддерживающих данную негативную социальную практику собственными действиями. В качестве собственных вариантов ответа были указаны: «Нежелание властей бороться с коррупцией, низкий жизненный уровень населения», «низкий уровень культуры», «социальная (причина)» (рисунок 3).

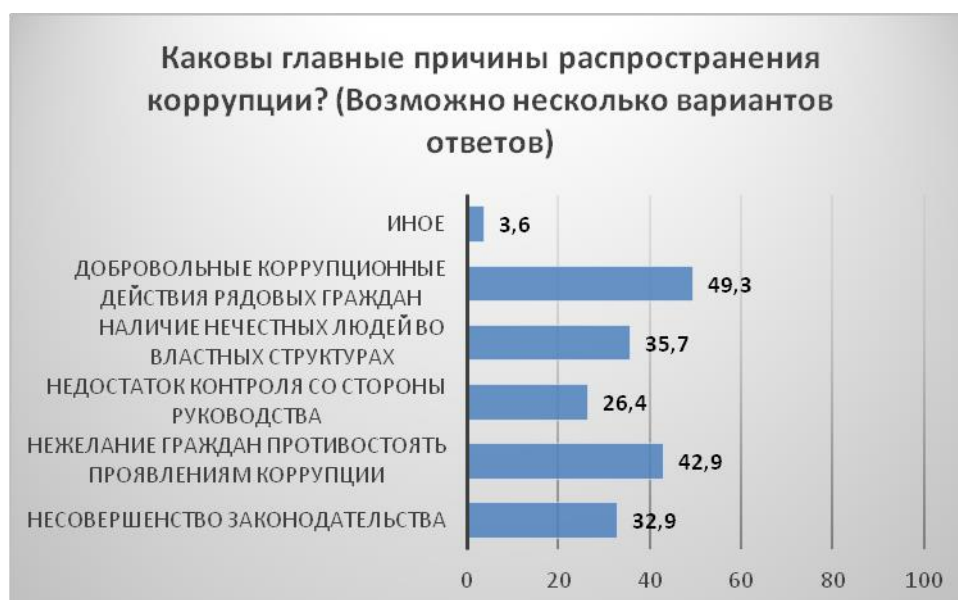


Рисунок 3- Социологический опрос жителей г. Пензы о причинах распространения коррупции [32, с. 157-158]

Вопрос о том, в каких сферах повседневной жизни респондентам приходилось решать свои проблемы путем дачи взяток или оказания различного рода услуг должностным лицам, позволил выявить наиболее проблемные, по мнению опрошенных, области социальных отношений. Ими оказались: здравоохранение (46,4%), решение проблем с ГИБДД (20,0%), поступление и обучение в колледже, техникуме, ВУЗе (12,1%). Наименее «коррупционными» по данным исследования оказались: решение вопросов в прокуратуре (0,7%), оформление паспорта (0,7%), решение вопросов строительства и оформления права собственности (0,7%). При этом более трети респондентов (36,4%) заявили, что такого опыта не имеют. (рисунок 4).

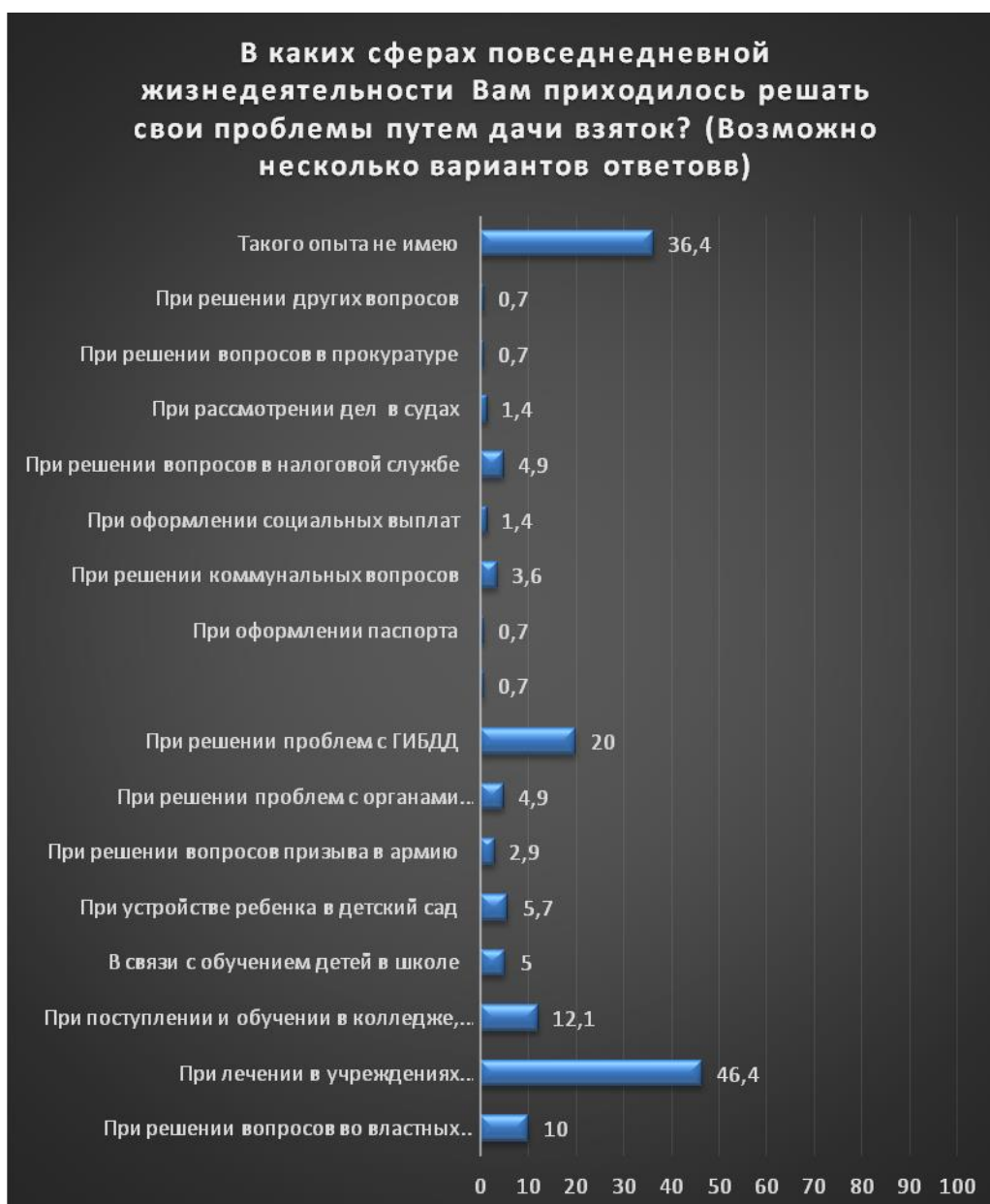


Рисунок 4 -Социологический опрос жителей г. Пензы о сферах путей решений в коррупции [32, с. 113-114]

В качестве инициатора коррупционных действий чаще всего выступали третьи лица (25,7%) и примерно одинаково часто сами респонденты (21,4%) и должностные лица (20,7%), а 46,4% опрошенных пензенцев, по их словам, такого опыта не имеют (рисунок 5).

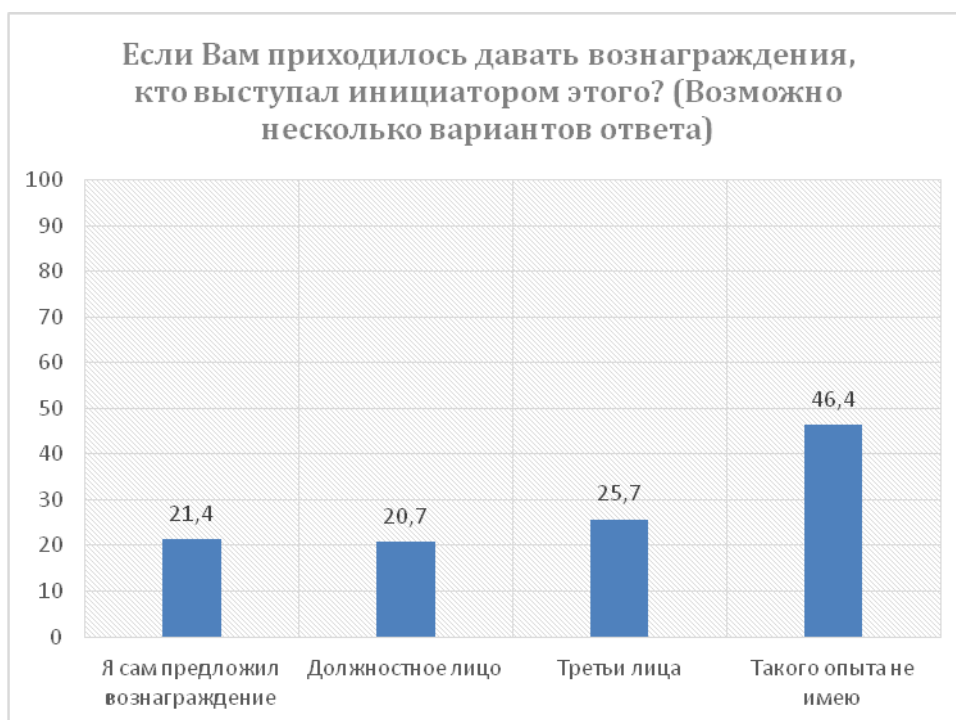


Рисунок 5 - Социологический опрос жителей г. Пензы о вознаграждениях [32, с. 118-119]

В качестве основных причин вступления в коррупционные отношения большинство опрошенных, имевших такой опыт, называют то, что «без этого невозможно решать личные проблемы» (18,6%), либо «этого можно избежать, но со взятками все получается гораздо быстрее и качественнее (17,9%)». Можно предположить, что данная социальная практика глубоко укоренилась в сознании части опрошенных и расценивается ими как вполне адекватная реалиям жизни. Не имеют подобного опыта, по их словам, 41,5% участников исследования. В качестве собственного варианта ответа было указано: «для избегания серьезного наказания» (рисунок 6).



Рисунок 6 - Социологический опрос жителей г. Пензы о причинах вознаграждения [32, с. 128-130]

В то же время основными последствиями коррупции, по мнению большинства участников опроса, являются однозначно негативные явления: «рост преступности» (44,3%), «потеря доверия граждан к государству, и как следствие, пренебрежение к законности, что подрывает саму основу государства» (36,4%), а также «нарушение прав людей» (31,4%).

Обнаруживается противоречие — с одной стороны для части респондентов коррупционные действия являются способом более эффективно решать повседневные проблемы, с другой стороны ими признается явно деструктивное влияние такой практики на социальную жизнь (рисунок 7).

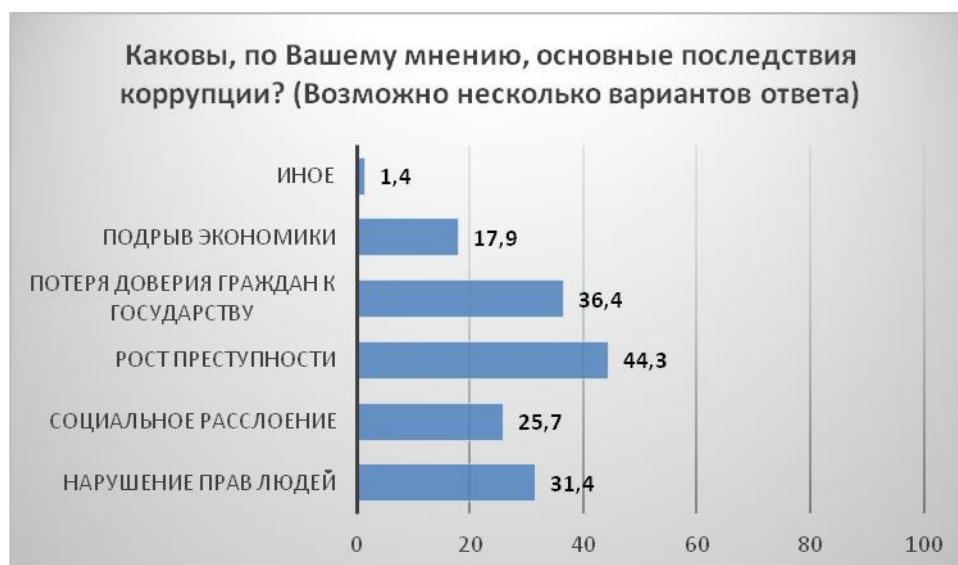


Рисунок 7- Социологический опрос жителей г. Пензы о последствиях коррупции [32, с. 135-136]

Большинство опрошенных пензенцев предпочли бы сообщить о фактах коррупции в СМИ (41,4%), что подтверждает доверие респондентов к СМИ как к «четвертой власти». Далее следуют ФСБ (28,6%), МВД (22,9%), прокуратура (15%). В качестве собственных вариантов ответов были указаны: «В орган, который бы реально мог бороться с ней (коррупцией)», «думаю, что обращение будет бесполезным» (рисунок 8).



Рисунок 8 - Социологический опрос жителей г. Пензы о фактах коррупции [32, с. 167-169]

Принятые государством меры по борьбе с коррупцией за последние 2 года большинство участников исследования оценило, как «неэффективные» (39,3%), в то время как эффективными их сочло 23,6% респондентов. (Рис. 9)

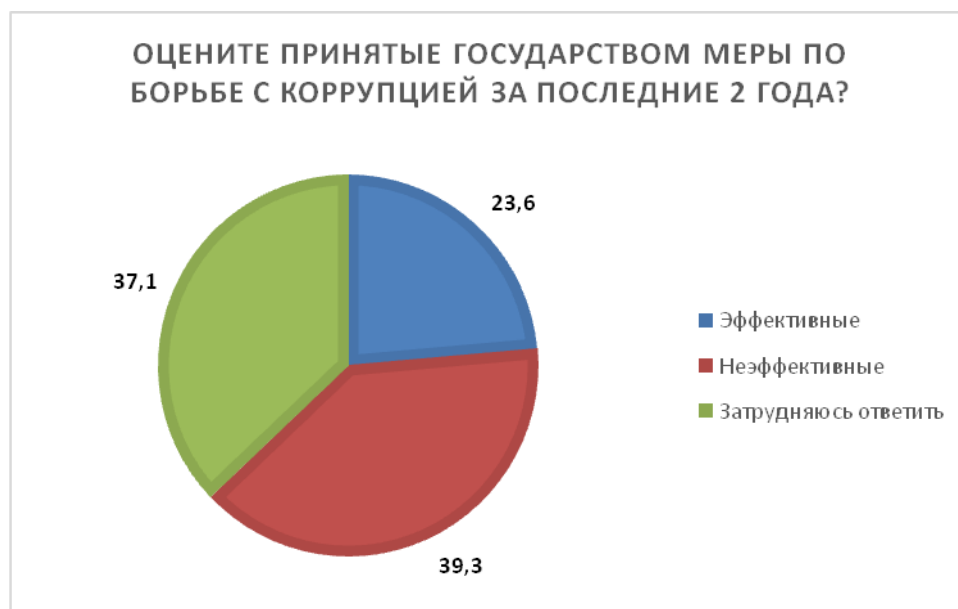


Рисунок 9 - Социологический опрос жителей г. Пензы о борьбе с коррупцией за последние 2 года [32, с.154-155]

Принятые в Пензенской области меры по борьбе с коррупцией за последние 2 года большинство участников исследования также оценило, как «неэффективные» (39,3%), в то время как эффективными их сочло 17,9% респондентов (рисунок 10).



Рисунок 10 - Социологический опрос жителей г. Пензы о мерах
принятых против коррупции [32, с. 167-169]

В возрастном составе преобладают респонденты среднего возраста: более трети респондентов (37,1%) в возрасте 31-40 лет, еще 27,1% в возрасте 41-50 лет (рисунок 11).

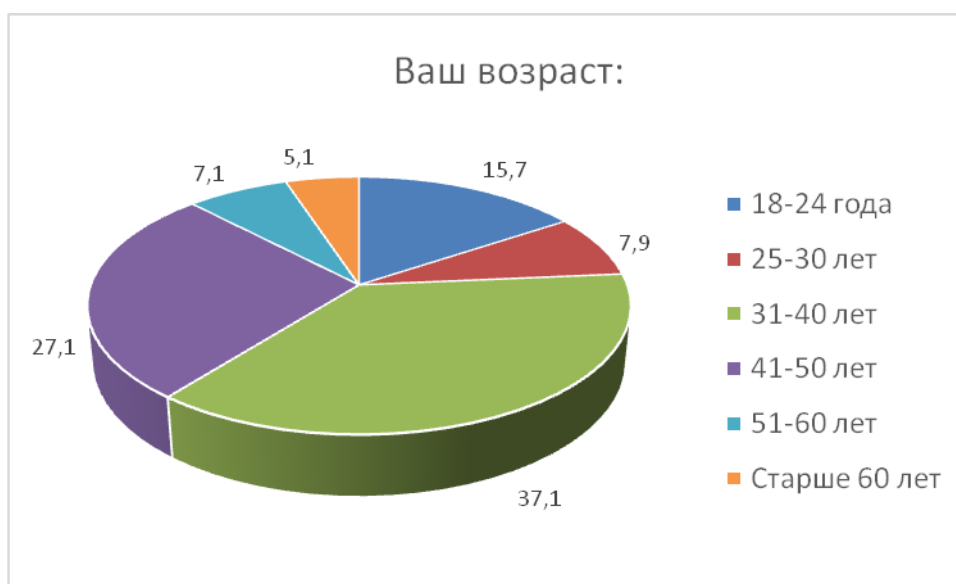


Рисунок 11- Социологический опрос жителей г. Пензы о возрасте
[32, с. 172-175]

В качестве вывода по результатам проведенного социологического исследования можно заключить, что для большинства респондентов понятие «коррупция» неразрывно связано с такими явлениями, как использование должностного положения в личных, корыстных интересах, взяточничество, подношение подарков должностным лицам, а также использование благоприятных межличностных отношений для получения доступа к общественным ресурсам.

Исследование выявило противоречие в сознании части респондентов в отношении такого явления как коррупция. С одной стороны, коррупционные действия для них являются способом более эффективно решать повседневные проблемы, а с другой стороны опрошенными признается негативное влияние такой практики на социальную жизнь.

В качестве одного из первых шагов на пути к его разрешению можно рассматривать тот факт, что главной причиной распространения коррупции основная часть респондентов считает «добровольные коррупционные действия рядовых граждан», а также «нежелание граждан противостоять проявлениям коррупции». Таким образом, признается двусторонняя природа такого рода отношений и частичная ответственность за их распространение самих граждан.

3 Пути совершенствования антикоррупционной деятельности в органах муниципальной власти

3.1 Совершенствование планирования и контроля противодействия коррупции в муниципальных образованиях

В новой стратегии национальной безопасности Российской Федерации коррупция рассматривается как одна из наиболее серьезных угроз государственной и общественной безопасности, как препятствие для достижения требуемых темпов роста экономики, для полноценной реализации стратегических интересов страны. Борьба с коррупцией определяется как принципиально важное направление улучшения деятельности государственных и муниципальных органов власти. Для нейтрализации угроз, порождаемых коррупцией, необходим эффективно функционирующий на всех уровнях управления экономикой, включая муниципальный, организационно-управленческий механизм. Успешное функционирование любого организационно-управленческого механизма сопряжено с осуществлением планирования и контроля деятельности, включая инновационную сферу [23, с. 64-69].

Важными составляющими антикоррупционного организационно-управленческого механизма выступают Национальная стратегия и национальные планы противодействия коррупции. Успешная реализация стратегии и планов требует проработки широкого спектра практических вопросов, ответы на которые содержатся в публикациях ученых, проводивших исследования на различных уровнях управления экономикой [31, с. 67-89].

Национальный план противодействия коррупции, формируемый на муниципальном уровне, призван обеспечить ориентацию деятельности

муниципальных служб на достижение конкретных результатов в борьбе с коррупцией, открыть возможность для корректировки плана действий при внесении изменений в антикоррупционную политику, реализуемую государством на федеральном и региональном уровнях, осуществлять мониторинг и контролировать ход выполнения запланированных шагов, действий, мер и мероприятий, оценивать их транспарентность, действенность и продуктивность. При формировании разделов плана, как представляется, в отдельный структурный элемент полезно выделить проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, без чего предупреждение действий коррупционной направленности в правоприменительной практике становится трудно реализуемым.

Отдельным разделом плана может стать разработка организационных мероприятий в сфере противостояния коррупционным проявлениям, затрагивающих улучшение взаимодействия муниципальных органов власти с территориальными 110 структурами федеральных органов исполнительной власти; проведение оценки выполнения администрацией и ее должностными лицами решений судебной системы, вступивших в силу, включая признание недействительными ненормативных правовых актов и незаконных действий/бездействия; своевременное осуществление анализа информации о фактах коррупции, публикуемых в средствах массовой информации, и адекватной реакции на них [23, с. 64-69]. Серьезное внимание в плане должно уделяться мероприятиям по повышению транспарентности работы совещательных органов администрации, для чего в план следует включать мероприятия по подготовке и размещению на соответствующих сайтах информация о деятельности комиссий, советов, рабочих групп администрации.

Как свидетельствует наработанный отечественный опыт, хорошие результаты в части обеспечения большей открытости деятельности органов власти на местах дает организация публичных слушаний, подготовка и проведение администрацией единых информационных дней, создание

официального сайта о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, надежное его функционирование и обеспечение доступности его информации для населения, для всех заинтересованных лиц.

Повышение открытости деятельности муниципальных органов власти, как способ снижения коррупционных рисков, требует улучшения сложившейся в настоящее время практики информирования населения о порядке, способах и условиях получения государственных и муниципальных услуг [18, с. 44-60].

Указанные мероприятия информационного характера, включая активизацию антикоррупционного просвещения граждан, могут быть объединены в плане в самостоятельный раздел.

Борьба с коррупцией, чтобы быть успешной, должна распространяться на подбор кадров для муниципальной службы, обеспечение его эффективности требует перехода муниципальных органов власти к организации конкурсов на замещение вакантных должностей, проведения квалификационных экзаменов и аттестаций муниципальных служащих.

Принципиально важным представляется налаживание на систематической основе мониторинга конкурсных замещений, что должно найти последовательное отражение в плане противодействия коррупции, разрабатываемом в администрации муниципального образования.

Контроль за его осуществлением целесообразно возложить на организационно-кадровое управление органа местного самоуправления. Успешное противостояние коррупционным рискам могут оказать только высококвалифицированные кадры, осуществляющие переподготовку и повышение своей квалификации.

В антикоррупционном плане в целях повышения квалификации муниципальных служащих следует предусмотреть мероприятия по организации лекционных курсов и обучающих семинарских занятий, где бы поднимались и, по мере возможностей, решались проблемы соблюдения этики в ситуации конфликта сторон, одной из которых является лицо,

замещающее должность муниципальной службы, знакомили с изменениями в антикоррупционном законодательстве, включая локальные акты, выносились на первый план, как наиболее актуальные, вопросы предупреждения коррупции.

Важность анципитацивного подхода в управлении для преодоления конфликтных и кризисных ситуаций подробно и доказательно освещена в исследовательских работах отечественных ученых [15, с. 27-35], и потому будет полезным в решении многих проблем противодействия коррупции на всех уровнях управления экономикой, включая муниципальный.

Перенос центра тяжести в предупреждении и преодолении коррупции на превентивное управление создаст необходимые предпосылки для полноценной реализации вносимых в план противодействия коррупции мер по принятию опережающих действий для урегулирования конфликта интересов, обеспечению гласности работы в этой области, включая информирование обо всех случаях обращений для склонения муниципальных служащих к правонарушениям коррупционной направленности, а также о применении конкретных мер ответственности в соответствии с законодательством РФ к правонарушителям. Формирование такого блока в антикоррупционном плане позволит получить реально действующий механизм, помогающий своевременно выявлять и пресекать факты незаконного обогащения муниципальных служащих.

Одной из упреждающих мер может выступать обязательное информирование граждан, поступающих на муниципальную службу и занимающих вакантные должности муниципальной службы о порядке соблюдения ограничений и запретов, налагаемых действующим антикоррупционным законодательством с учетом его изменений.

В дополнение к этому следует предусмотреть меры по обеспечению действенного контроля за соблюдением муниципальными 111 служащими подобных ограничений и запретов, к примеру, на основе своевременного проведения разнообразных проверок. Известно, что на успех конкурсной

практики формирования кадров для муниципальной службы ощутимое влияние оказывает формирование кадрового резерва для замещения должностей муниципальной службы в муниципальном образовании, вследствие чего конкретные меры по созданию кадрового резерва должны стать органической составляющей антикоррупционного плана.

Не менее важным представляется включение в план мероприятий, направленных на обеспечение условий для эффективного исполнения муниципальными служащими правил служебного поведения и служебной этики [13, с. 38-40]. Предотвращению развития коррупции в муниципальных органах призвана организация сбора сведений о доходах и имуществе лиц, замещающих должности муниципальной службы, предоставляемых ими, проверка и публикация этих сведений. Такого рода мероприятия в обязательном порядке должны войти в антикоррупционный план, подготавливаемый на муниципальном уровне.

Заключительным разделом плана противодействия коррупции может стать блок, связанный с проведением внутреннего контроля, который, по логике вещей, должен охватывать, во-первых, осуществление проверок исполнения антикоррупционного законодательства, во-вторых, организацию проверок финансово-хозяйственной деятельности органов муниципальной власти, а также подведомственных им предприятий, в-третьих, проведение проверок соблюдения требований административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг, в-четвертых, осуществление контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд. Для повышения действенности контроля в мероприятиях плана полезно включить мониторинг закупок в соответствии с требованиями действующего законодательства [30, с. 29-44].

Растущая значимость национальных планов противодействия коррупции, разрабатываемых на разных уровнях управления экономикой, в условиях усиления угроз национальной безопасности России требует

повышения персональной ответственности руководителей федеральных и региональных органов исполнительной власти за подготовку и исполнение ведомственных антикоррупционных планов, что должно найти адекватное отражение в изменениях действующего законодательства.

3.2 Реализация антикоррупционных программ в современной России: проблемы и пути совершенствования

Деятельность большинства политических и экономических институтов неизбежным образом сопряжена с таким явлением, как коррупция. Согласно статье № 273 - ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г., коррупция - это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами [6]. Данная проблема требует постоянного и усиленного внимания, поскольку высокий уровень коррупции в стране дискредитирует всю государственную систему, подрывает авторитет власти в глазах населения, разрушает этические нормы, порождая социальную напряженность, препятствует устойчивому развитию общества и государства в целом.

Рассматривая проблему коррупции применительно к современной российской действительности, приходится констатировать крайне высокий её уровень. Крупнейшей организацией по мониторингу противодействия коррупции Transparency International ежегодно составляется рейтинг стран

мира по показателю распространённости коррупции в государственном секторе[4].

Составление рейтинга предполагает расчет индекса восприятия коррупции. Данный индекс ранжирует страны по шкале от 0 (самый высокий уровень коррупции) до 100 (самый низкий уровень коррупции) на основе восприятия уровня коррумпированности государственного сектора. В 2016 году Россия получила от организации 29 баллов (на два балла больше, чем в 2015 году) и заняла 119-е место, что является наилучшим результатом с 2012 года, когда организация перешла на 100-балльный рейтинг.

Борьба с коррупцией в любых ее проявлениях осуществлялась на протяжении всей многовековой истории нашей страны. Сегодня меры по противодействию коррупции занимают важнейшее место среди направлений деятельности органов государственной власти и управления всех уровней РФ. Разработка и реализация антикоррупционных программ становится одной из самых актуальных задач и приоритетных направлений правовой реформы, часто затрагивается в СМИ и публичных выступлениях.

Достаточно сложно определить однозначную причину отсутствия значительных улучшений в сфере противодействия коррупции и провалов антикоррупционных программ. Прежде всего, следует отметить, что коррупция само по себе явление достаточно сложное, и её пресечение представляется довольно затруднительным в силу самой природы коррупции.

Коррупция в России, имея многовековую историю, обладает многоструктурным и многоуровневым содержанием, она получила распространение во всех ветвях власти, ею поражены все сферы жизни общества. Также парадоксально то, что одной из сфер распространения коррупции является сфера борьбы с коррупцией. В современной России основным органом, призванным вести борьбу с коррупцией на всех уровнях, являются правоохранительные органы, в которых также наблюдается высокая степень распространенности данного явления.

Очевидно, что коррумпированные правоохранительные органы не в состоянии эффективно противодействовать тем явлениям и процессам, которые несут прямую угрозу национальной безопасности. В этой связи изначально противоречивым является факт наличия коррупции в органе, на который возложена обязанность её предупреждения. Важнейшей проблемой на современном этапе является недостаток источников финансирования для реализации антикоррупционных программ, особенно на муниципальном уровне. Местные бюджеты в значительной степени зависимы от дотаций, предоставляемых региональным уровнем, и для большинства из них характерно наличие хронического дефицита [46, с. 70-75].

Недостаточное финансовое обеспечение антикоррупционных программ приводит к еще одной проблеме - отсутствию профессиональных кадров.

Для успешной реализации антикоррупционной реформы необходимы высококвалифицированные кадры, обладающие специфическими навыками и достаточной степенью лояльности.

Результатом сложившейся ситуации становится то, что реализация мер по борьбе с коррупцией зачастую носит формальный характер и всякая антикоррупционная программа является просто фикцией.

Еще одна проблема, связанная с реализацией антикоррупционных программ - недостаточное вовлечение институтов гражданского общества в процесс противодействия коррупции. Основываясь на международном опыте, можно утверждать, что в большинстве случаев всестороннее участие институтов гражданского общества в проведении антикоррупционных мероприятий позволяет добиться значительных результатов. Стратегия системного устранения коррупции в полном объеме должна предусматривать привлечение широких общественных кругов, в первую очередь - предпринимательских, и независимых средств массовой информации.

Особое внимание должно быть уделено воспитанию правового и гражданского сознания и получению навыков антикоррупционного поведения.

Гражданское общество должно вовлекаться в процесс выработки антикоррупционной стратегии и занимать активную позицию на этапе реализации мер по борьбе с коррупцией, поскольку именно общество более всего заинтересовано в её пресечении.

Не секрет, что деятельность большинства органов государственной власти в современной России неизбежно связана с таким явлением, как бюрократия. Существенным фактором, сдерживающим успешную реализацию антикоррупционных программ в обществе, следует считать монополизацию власти, которая приводит к формированию государственного бюрократического аппарата, извлекающего выгоды из своего положения.

Возникает закономерность: чем больше чиновников имеет государство, тем больше коррумпированных связей можно наблюдать. Государственные служащие или иные лица, уполномоченные на выполнение публичных функций, используют свое должностное положение и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения.

Иными словами, коррупция существует постольку, поскольку должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами.

Ещё одной проблемой, связанной с реализацией антикоррупционных программ, является то, что мероприятия в рамках реформы используются для борьбы против конкурентов. Распространены случаи, когда должностное лицо проводит акции, направленные на борьбу с коррупцией, для того, чтобы удержаться у власти, повысить доверие к себе либо делегировать вину и ответственность на других лиц. Проблема здесь заключается в том, что обычно такие акции имеют популистский характер и на практике направлены не на борьбу с коррупцией как таковой, а на борьбу с конкретными личностями, в первую очередь – политическими противниками [32, с. 67-69].

Таким образом, коррупция как социально-правовое явление существовала и продолжает существовать в любом современном обществе

вне зависимости от уровня экономического, социально-политического и культурного развития.

Несмотря на обилие федеральных и региональных правовых актов в России приходится констатировать низкую результативность принимаемых мер предупреждения коррупционных проявлений. Современная социальная практика показывает, что наше государство, как бы оно не стремилось, в полной мере на сегодняшний день не может обеспечить должной политической устойчивости и экономической безопасности страны.

Напрашивается вывод, что полностью искоренить коррупцию не представляется возможным, поскольку она всегда будет присутствовать в обществе, в котором существует государственное устройство. Однако сократить масштабы данного явления реально, и эффективное решение проблем в сфере предупреждения и пресечения различных коррупционных проявлений должно опираться на использование политических, правовых, экономических, организационных и воспитательных мер.

Заключение

В ходе написания выпускной квалификационной работы, можно сформулировать следующие выводы.

Антикоррупционная правовая политика государства может быть эффективной только в случае, если она опирается на благоприятную «внешнюю среду»:

- на легитимную и эффективную государственную власть, стабильную демократическую политическую систему;
- активно функционирующие институты гражданского общества;
- высокий уровень общей и нравовой культуры и правосознания граждан и должностных лиц.

К сожалению, в Российской Федерации подобная благоприятная среда пока не сформировалась.

12 мая 2009 г. Указом Президента Российской Федерации № 537 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, в которой коррупция названа одним из основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности наряду с разведывательной и иной деятельностью специальных служб и организаций иностранных государств, а также деятельностью террористических транснациональных преступных организаций и группировок. В Стратегии национальной безопасности указано, что среди главных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должно стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с коррупцией.

Федеральный закон от 25 декабря 2008г. №273-ФЗ "О противодействии коррупции" закрепил основные принципы, правовые и организационные

основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. В связи с принятием этого Закона претерпели изменения многие законодательные акты, регулирующие службу в органах государственной и муниципальной власти. И процесс совершенствования антикоррупционного законодательства в нашей стране далек от своего завершения и для этого предстоит много трудиться всем: ученым, юристам-практикам, педагогам, руководителям. В учебные программы вузов вносятся изменения, связанные с необходимостью подготовки специалистов, способных противодействовать коррупции с учётом изменений большого массива нормативно-правовых актов.

Подобные меры объясняются тем, что коррупция – это опасное социальное зло. Она приобрела системный характер. В таких условиях недостаточно обычных мер борьбы с этим явлением. С точки зрения уголовной ответственности коррупционные нарушения относятся к плохо раскрываемым и трудно доказуемым преступлениям. Поэтому так важны превентивные меры широкого спектра.

Одним из превентивных направлений борьбы с коррупцией является создание законодательства, препятствующего совершению государственными служащими коррупционных сделок.

Реализация антикоррупционной политики в современной России должна вестись в трех ее направлениях развития (правотворчество, правоприменение и правосознание).

В целях совершенствования действующего законодательства РФ в части, касающейся противодействия коррупции необходимо решение следующих вопросов:

- обеспечение большей открытости в деятельности судебных органов и прежде всего судов общей юрисдикции;
- дополнительная правовая регламентация осуществления мероприятий оперативно-розыскной деятельности по коррупционным

преступлениям и дальнейшей реализации принципа специализации в этом направлении деятельности правоохранительных органов;

- более точное определение показателей, при наличии которых требуется антикоррупционная экспертиза законов, нормативных актов и их проектов;

- определение конкретных временных рубежей и порядка ликвидации коррупциогенных факторов в действующем законодательстве РФ;

- уточнение статуса и функциональных возможностей общественных организаций и государственно-общественных структур по участию в антикоррупционных экспертизах.

- усилить в системе подготовки юридических кадров меры по повышению профессионального уровня специалистов в указанном направлении.

- полагать целесообразным и своевременным внедрение в учебный процесс вузов специальной дисциплины «Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в профессиональной деятельности служащих органов государственной власти».

В интересах обеспечения комплексного подхода в осуществлении антикоррупционных мер государства необходимо выходить за рамки узкоюридических способов борьбы с коррупцией в обществе, создавая мотивационные основы к правовому поведению через формирование антикоррупционного правосознания у должностных лиц, активной гражданской позиции у государственных служащих и населения, что предполагает тесную взаимосвязь мер правового и морального воспитания с мероприятиями общественного контроля.

В ходе социологического исследования, которое проводилось в январе-феврале 2016 года в г. Пензе, в качестве итога можно заключить, что для большинства респондентов понятие «коррупция» неразрывно связано с такими явлениями, как использование должностного положения в личных,

корыстных интересах, взяточничество, подношение подарков должностным лицам, а также использование благоприятных межличностных отношений для получения доступа к общественным ресурсам.

Исследование выявило противоречие в сознании части респондентов в отношении такого явления как коррупция. С одной стороны, коррупционные действия для них являются способом более эффективно решать повседневные проблемы, а с другой стороны опрошенными признается негативное влияние такой практики на социальную жизнь.

Учитывая все ранее полученные результаты по итогам выпускной квалификационной работы, можно сказать, что все разработанные мероприятия, направленные на эффективное противодействие коррупции в органах муниципальной власти должны базироваться на строго определенных правовых и не правовых принципах.

Во–первых, это отсутствие ущемления или ограничения законных прав и свобод человека и гражданина.

Во–вторых, только при условии создания согласованных действий в работе государственных органов общественных организаций и общественности может быть создана действенная система государственной политики, направленной на устранение и нейтрализацию факторов, которые способствуют развитию рынка коррупционных услуг в России.

В–третьих, правовая основа антикоррупционного законодательства должны четко учитывать смену социально-экономической и политической ситуации в государстве, уделяя основное внимание проведению предупредительно-профилактических методик, основанных на анализе и прогнозировании тенденций проникновения коррупции в систему всей иерархии органов государственной власти.

В–четвертых, в целях последующего эффективного предупредительного влияния коррупции на все сферы функционирования государства необходимо последовательно проводить в жизнь политические, экономические, правовые, организационно-управленческие мероприятия,

комплексно и согласованно с установленными формами и методами в границах компетенции каждого из органов. А для этого, необходимо проводить демократизацию всех сфер жизни общества, путем создания принципа "открытой и чистой власти" в сфере деятельности государственного управленческого аппарата. При этом борьба с коррупцией не должна сводиться лишь к политической борьбе путем простых кадровых или силовых перестановок чиновников замешанных в коррупционных преступлениях.

Построение антикоррупционной политики в этой сфере должно быть намного шире, чем просто борьба с конкретным чиновником, погрязшим во взяточничестве и коррупции. Это должны быть меры направленные в первую очередь на изменение отношения общественности к коррупции путем формирования атмосферы неприятия коррупции. И в этом случае последовательная антикоррупционная политика государства должна служить средством укрепления доверия и уважения населения нашей страны властным структурам нашего государства.

Список использованных источников

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 21.07.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 31.10.2003. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63 – ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 22.11.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016
4. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 № 174 – ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 22.11.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016
5. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 02.03.2007 г. № 25 – ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 01.07.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016
6. О противодействии коррупции: Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273 – ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 02.10.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016
7. О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. N 815 [Электронный ресурс] Дата обновления: 14.02 2014 г. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016
8. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию

конфликта интересов: Указ Президента РФ от 01.07.2010 N 821 [Электронный ресурс] Дата обновления: 22.12.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016

9. О противодействии коррупции в Пензенской области: Закон Пензенской области от 8 ноября 2006 г. N 1659 – ЗПО [Электронный ресурс] Дата обновления 01.12.2015. Режим доступа: www.penza-gorod.ru (дата обращения 07.12.2016)

10. О внесении изменений в решение городской Думы от 23.12.2015 N 335 – 17/6 "О бюджете города Пензы на 2016 год Решение Пензенской городской Думы от 29.04.2016 N 427 – 21/6 [Электронный ресурс] Дата обновления: 29.04.2016 . Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016

11. Алексеев С.В. Коррупция в переходном обществе: социологический анализ. Диссертация доктора социологических наук. Новочеркасск, 2014 – 389 с.

12. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России. Криминологические аспекты. Монография. – М.: ЮНИТИ, 2015. – 255 с.

13. Багмет М.А. Коррупция в полиции // Юридический мир. – 2014. – № 5. – С. 38 – 40

14. Балабкин С.И. О реформировании органов внутренних дел: текущее состояние // Право и политика. – 2016. – № 10. – С. 653 – 669

15. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 27– 35

16. Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения: Науч.-практ. пособие. Томск, 2015. – С. 201– 211

17. Бутков А.В. Зарубежный опыт повышения уровня антикоррупционного правосознания граждан. // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 1 (33). – С. 225 – 232

18. Вдовин Ю.Н., Удальцов В. Г. Наркоугроза: Тенденции и актуальные вопросы противодействия // Наркоконтроль. – 2015. – № 3. – С. 44 – 60
19. Вебер М. Избранные произведения . – М .: Прогресс, 2014. – 645 с.
20. Гальперин И.М. Организованная преступность, коррупция и уголовный закон // Социалист. Законность. – 2015. – № 4. – С. 29– 34
21. Гараев Р.Ф., Селихов Н.В. Понятие коррупции // Следователь. – 2016. – № 2. – С. 41– 43
22. Гоц Е.В. Государственно-правовые основы борьбы с коррупцией в Российской Федерации // Новый юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 6 – 12
23. Давыдова М.А., Шишпаренок О.Н. Некоторые проблемы правового регулирования антикоррупционной экспертизы правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов // Следователь . – 2015 – №4 – С. 64 - 69
24. Добродумов П. Антикоррупционная политика как функция государства // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2014. – № 9. – С. 54 – 58
25. Долгова А. И. Коррупция в России и направления борьбы с ней // Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.). – М.: Инфа – М, 2007. – 117 с.
26. Елисеева С. Современный этап реализации антикоррупционной политики в России // Власть. – 2014. – № 1. – С. 34-38
27. Ипполитов К.Х., Макаров В.Б. Принципы и основные направления программы борьбы с коррупцией // Следователь. – 2015. – №10. – С. 8 – 20
28. Казанцев Н.М. К вопросу о совершенствовании антикоррупционной государственной политики // Следователь. – 2016. – №10. – С. 26 – 28

29. Калита И.А. Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции: М., 2014. – С. 235 [Электронный ресурс] URL: <http://www.elbib.ru/index.phtml?page=elbib/rus/journal/2003/part1/PLP/> (дата обращения: 13.12.2016)
30. Качмазов О.Х., Цориева Е.С. К вопросу об эффективности закона о противодействии коррупции // Право и практика. – 2015. – № 2. – С. 29– 44
31. Корзун И. Коррупция и как ей противодействовать // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 2. – С. 67– 89
32. Корсантия А.А. Коррупционная преступность в Российской Федерации: Научный доклад. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, – 2015. – 244 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=581557> (дата обращения 07.12.2016)
33. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. – М.: Инфра – М, 2014. – С. 36
34. Международное антикоррупционное движение Transparency International результаты глобального исследования «Барометр мировой коррупции» (БМК, Global Corruption Barometer) 2016 г. – 239 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://transparency.org.ru/barometr-mirovoi-korruptcii/blog> (дата обращения 07.12.2016)
35. Моисеев В. В. Борьба с коррупцией в России. Монография. М: Инфа – М, 2016. – 415 с.
36. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2 – е изд., перераб. и доп. – М., – 2015. – 255 с.
37. Мазурин С. Влияние коррупции на национальную безопасность государства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – №6. – 261 с.
38. Новиков С.Ю. Антикоррупционная политика Российского государства в современных условиях: Дис. ... канд. полит. наук. Ставрополь, – 2015. – С. 38– 76

39. План мероприятий по противодействию коррупции г. Пензы на 2016 – 2017 гг. [Электронный ресурс] Режим доступа: www.penza-gorod.ru (дата обращения 07.12.2016)

40. Поляков М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. – № 2 – 2. – С. 112– 150

41. Попова Н. К. вопросу о борьбе с коррупцией в сфере государственного управления // Административное право и процесс. – 2015. – №10. – С. 45– 87

42. Сатаров Г.А. Некоторые задачи и проблемы социологии коррупции // Россия и современный мир. – 2015. – № 4. – С. 148– 152

43. Трунов И.Л. Антикоррупционная политика в России // Право и политика. – 2016. – № 11. – С. 2– 5

44. Топченко С.Д., Помазуев А.Е. Антикоррупционная экспертиза: понятие, процедура и методика проведения // Рос. право: образование, практика, наука. – 2016. – № 2. – С. 57 – 63

45. Упоров И.В. Конституция России 1993 года и уголовный закон: двадцать лет спустя // Современная научная мысль. – 2014. – № 1. – С. 79– 81

46. Шахкелдов Ф.Г. Использование специальных знаний в уголовном процессе // Современная научная мысль. – 2014. – №1. – С. 70– 75

47. Шедий М.В. Особенности развития антикоррупционного потенциала гражданского общества в России // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. – 2015. – № 2 – С.43 – 49 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.voennoepravo.ru/node/2149> (дата обращения: 11.12.2016)

48. Шукайло Т.И. Организационно-правовые основы противодействия коррупции. // Вестник Белгородского юридического института МВД России. – 2014. – № 2 – 1. – С. 155 – 159

49. Экомасов В.И. Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления. // Российский следователь. – 2016. – № 3. – С. 1 – 17.

50. Эрделевский А.М. Понятие коррупции в российском законодательстве // Законность. – 2014. – № 6. – С. 40 – 42.

51. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 17.12.1997 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://universal_en_ru.academic.ru/230799/OECD_Development_Assistance_Committee (дата обращения: 07.12.2016)

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Сведения о проведении антикоррупционной экспертизы в городе Пензе за 3 квартал 2016 года

Наименование позиции		Показатель	
		за 3 квартал прошлого года	за 3 квартал текущего года
1. Экспертиза проектов НПА			
1.1.	Подготовлено проектов НПА	517	441
1.2.	Проектов НПА, прошедших антикоррупционную экспертизу	517	441
1.3.	Выявлено коррупциогенных факторов	51	5
1.4.	Исключено коррупциогенных факторов	51	5
2. Экспертиза НПА			
2.1.	НПА, прошедших антикоррупционную экспертизу	63	25
2.2.	Выявлено коррупциогенных факторов	5	1
2.3.	Исключено коррупциогенных факторов	5	1

Независимая антикоррупционная экспертиза в органах местного самоуправления города Пензы с 2015 года по 30 сентября 2016 года не проводилась, заключений от независимых экспертов не поступало.

Приложение Б

Показатели
эффективности деятельности органов местного самоуправления
в городе Пензе в сфере противодействия коррупции
за 3 квартал 2016 года

№	Наименование показателя	Да / Нет	Примечание
1.	Закрепление в должностном регламенте одного из заместителей руководителя в органе местного самоуправления функций по координированию антикоррупционной работы	Да	Волков С.В. – Первый заместитель главы администрации города Пензы. Функция по координированию антикоррупционной работы закреплена в должностных инструкциях заместителей руководителей во всех органах (иных органах) местного самоуправления города Пензы, в подразделениях администрации города Пензы с правом юридического лица.
2.	Закрепление в должностном регламенте сотрудника, ответственного за организацию работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, функций, предусмотренных распоряжением Губернатора Пензенской области от 23.09.2015 № 340-р	Да	Моргунов Д.А., - начальник отдела противодействия коррупции администрации города Пензы. Функции закреплены в положении отдела противодействия коррупции администрации города Пензы и распределены должностными инструкциями на сотрудников указанного отдела. Также соответствующие функции, закреплены в должностных инструкциях муниципальных служащих, ответственных за организацию

			работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений во всех (иных органах) местного самоуправления города Пензы, в подразделениях администрации города Пензы с правом юридического лица.
3.	Наличие утвержденного Плана мероприятий по противодействию коррупции	Да	Постановление администрации города Пензы от 14.12.2015 № 2132 «Об утверждении Плана мероприятий по противодействию коррупции на муниципальной службе в городе Пензе на 2016 год» Во всех органах (иных органах) местного самоуправления города Пензы утверждены Планы по противодействию коррупции на муниципальной службе на 2016 год.
4.	Соответствие подраздела по вопросам противодействия коррупции на официальном сайте администрации муниципального района (городского округа) Требованиям к размещению и наполнению подразделов посвященных вопросам противодействия коррупции, утвержденным распоряжением Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 №100-р (с последующими изменениями)	Да	Подразделы по вопросам противодействия коррупции на официальном сайте администрации города Пензы соответствуют требованиям к размещению и наполнению подразделов посвященных вопросам противодействия коррупции, утвержденным распоряжением Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 №100-р (с последующими изменениями)
5.	Наличие графика приема граждан руководителем органа местного самоуправления и его заместителями	Да	Во всех органах местного самоуправления города Пензы имеется график приема граждан руководителем и заместителями руководителя.
6.	Своевременное представление отчетной информации о ходе реализации мероприятий по противодействию	Да	Отчетная информация о ходе реализации мероприятий по противодействию коррупции, предоставляется согласно срокам, утвержденным распоряжением Губернатора Пензенской области

	коррупции, согласно срокам, утвержденным распоряжением Губернатора Пензенской области от 25.09.2015 № 340-р (с последующими изменениями)		от 25.09.2015 № 340-р (с последующими изменениями)
7.	Своевременное выполнение мероприятий Плана противодействия коррупции в Пензенской области на 2016–2017 годы, утвержденного распоряжением Губернатора Пензенской области от 14.03.2016 № 70-р	Да	Мероприятия Плана противодействия коррупции в Пензенской области на 2016–2017 годы, утвержденного распоряжением Губернатора Пензенской области от 14.03.2016 № 70-р, исполняются согласно установленным срокам. Отчет о выполнении будет представлен согласно установленным срокам.