

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Кошкина Д.И.

ФГБОУ ВПО Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Владимирский филиал. Владимир, e-mail: di-koshkina@yandex.ru

Рассмотрены ключевые проблемы, характерные для формирования программ противодействия коррупции на уровне муниципальных образований. Приведена классификация проблем, возникающих в ходе формирования расходов местного бюджета на антикоррупционную политику. Рассматриваются финансовый, законодательный и методический аспект формирования программ и причины, не позволяющие получить максимальную эффективность от реализации антикоррупционных мероприятий на уровне муниципального образования. Исследуются особенности федерального законодательства в области антикоррупционной политики, не позволяющие в максимально эффективно организовать эту работу на уровне муниципальных образований. Охарактеризован процесс формирования региональных и муниципальных программ противодействия коррупции и возникающие в ходе него методологические проблемы. Предложены основные направления решения указанных проблем. Обосновывается необходимость укрепления доходной базы местных бюджетов и оказания им финансовой поддержки для повышения результативности антикоррупционных мероприятий.

Ключевые слова: муниципальное образование, местный бюджет, антикоррупционная политика.

PROBLEMS OF ANTI-CORRUPTION MEASURES IN THE FIELD OF LOCAL AUTHORITY BUDGET

Koshkina D.I.

Vladimir branch of Russian academy of national economy and public administration under the President of Russian Federation, Vladimir, e-mail: di-koshkina@yandex.ru

Key problems of formation of anti-corruption programs at the level of municipalities are considered. Classification of the problems arising during formation of expenses of the local authority budget on anti-corruption policy is given. The author considers the financial, legislative and methodical aspect of formation of programs and the reasons which aren't allowing to receive maximum efficiency from realization of anti-corruption actions at the level of municipality. The features of the federal legislation in the field of anti-corruption policy which aren't allowing in most effective to organize this work at the level of municipalities are analyzed. Process of formation of regional and municipal programs of counteraction of corruption and the methodological problems arising during it is characterized. The main directions solutions of the specified problems are proposed. The author proves need of strengthening of profitable base of local authority budgets and rendering financial support to them for increase of productivity of anti-corruption actions.

Keywords: municipality, local authority budget, anti-corruption policy.

В настоящее время меры по противодействию коррупции занимают важнейшее место среди направлений деятельности органов власти и управления всех уровней в РФ. Важнейшими документами федерального уровня в области антикоррупционной политики государства в настоящее время являются Федеральный закон от 25.12.2008г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Указ Президента РФ 11.04.2014г. №226 «О национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы».

Соответствующие документы принимаются на уровне субъектов РФ. Во Владимирской области это закон от 10.11. 2008г. №181-ОЗ «О противодействии коррупции во Владимирской области, определяющий основные принципы, направления и формы

противодействия коррупции в рамках реализации антикоррупционной политики, и Указ Губернатора Владимирской области от 23.12.2011г. №43 «О программе Владимирской области «Противодействие коррупции во Владимирской области на 2012-2014 годы»», предусматривающий конкретный перечень мер, направленных на создание в регионе условий для недопущения коррупции, разработку механизмов предотвращения, выявления и устранения коррупции [7].

В такой сфере, как противодействие коррупции, невозможно обойтись без привлечения к работе органов местного самоуправления. Если по масштабу коррупционных сделок муниципальный уровень существенно уступает региональному и федеральному, то их количество на данном уровне крайне значительно. Это связано с тем, что муниципалитеты многочисленны (по состоянию на 1 января 2014г. в РФ насчитывается 22777 муниципальных образований, из них 520 городских округов, 1815 муниципальных районов, 20185 городских и сельских поселений, 257 внутригородских территорий городов федерального значения), и их количество будет иметь тенденцию к росту – федеральным законом от 27.05.2014г. №136-ФЗ было введено два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Соответственно, велико количество муниципальных служащих. При этом специфика местного самоуправления такова, что оно работает в непосредственном контакте с населением, а вопросы местного значения включают в себя управление важнейшими составляющими социальной инфраструктуры, такими как образование, ЖКХ, опека и попечительство и т.д., создание условий для развития бизнеса и иные вопросы. Все это открывает значительные возможности для коррупционных правонарушений.

Наиболее распространенными нарушениями в деятельности органов местного самоуправления являются злоупотребление служебным положением муниципальными служащими, нарушения законодательства о муниципальной службе, непредставление полных сведений о доходах муниципальных служащих, принятие нормативных актов, не соответствующих законодательству РФ, либо не прошедших антикоррупционную экспертизу, нарушение сроков для ответа на обращения граждан и юридических лиц. Значительное количество правонарушений связано с формированием и исполнением бюджета муниципального образования – нарушения в части несоблюдения норм бюджетного законодательства, при проведении конкурсов или аукционов на закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд, нарушение порядка использования и приватизации муниципального имущества [2; с. 60].

Еще одной причиной, по которой сфера формирования местных бюджетов занимает центральное место в процессе борьбы с коррупцией – то, что важнейшим

антикоррупционным инструментом в настоящее время стали муниципальные программы противодействия коррупции. Они имеют стандартную для муниципальных программ структуру и предполагают реализацию комплекса мер, направленных на снижение уровня коррупции в муниципалитете. Показатели, характеризующие результаты исполнения таких программ, как правило соответствуют важнейшим показателям антикоррупционного мониторинга на муниципальном уровне.

Подобные программы принимаются на уровне субъектов РФ, но не во всех муниципальных образованиях. Так, законодательство Владимирской области закрепляет за муниципальным образованием возможность формирования программы, но не обязывает его это делать. В результате ряд муниципалитетов ограничивается утверждением плана антикоррупционных мероприятий [4].

Важнейшее различие между программой и планом – в том, что план не предполагает четкого определения объемов и источников финансирования, в программе же должны содержаться сведения о ее ресурсном обеспечении. Но, как показывает практика, даже в случае разработки и принятия муниципалитетом антикоррупционной программы, данное преимущество реализуется не всегда.

Важнейшей проблемой на современном этапе является недостаток источников финансирования для реализации муниципальных программ противодействия коррупции. Нередко в таких программах, особенно принятых на уровне поселений и муниципальных районов, финансирование не предусмотрено и соответствующий раздел программы отсутствует [6], либо в нем сказано, что реализация программы не требует привлечения дополнительных средств [5], или что реализация мероприятий, требующих финансовых затрат, предусматривается за счет средств местного бюджета в пределах выделенных сумм на соответствующий год – но фактически средства не выделяются. При этом объём средств, предусмотренных на реализацию антикоррупционных мероприятий является одним из показателей антикоррупционного мониторинга на территории городских округов и муниципальных районов во Владимирской области. В таблице приведены данные об источниках финансирования восемнадцати программ, направленных на противодействие коррупции, и действующих в ряде муниципальных образований Владимирской области на начало 2014 года.

Ресурсное обеспечение муниципальных программ противодействия коррупции во Владимирской области в 2014 году

Ресурсное обеспечение (в соответствии с текстом программы)	Тип муниципального образования			Всего
	Городской округ	Муниципальный район	Поселение	
Указаны конкретные источники	1	2		3

финансирования и суммы				
Указаны источники финансирования без указания сумм	–	3	1	4
Указано, что для реализации мероприятий программы финансирование не требуется	1	–	2	3
Отсутствует информация о ресурсном обеспечении программы	–	3	5	8

Анализ показал, что 44% муниципальных программ противодействия коррупции вообще не содержат раздела «Ресурсное обеспечение программы», либо формально он присутствует, но необходимой информации не содержит. В 17% программ финансирование не предполагается в принципе, и еще 17% допускают его возможность, но не закрепляют за программой каких-либо определенных сумм на ее реализацию.

Рассмотрим подробнее программы, предусматривающих наличие конкретных источников и объемов финансирования. Одна из них, разработанная в ЗАТО г. Радужный на 2012-2014 годы, предполагает выделение в 2013 и 2014 годах соответственно 23 тыс. руб. и 32 тыс. руб. – то есть, достаточно небольших сумм.

Две другие программы, действующие в Собинском и Селивановском муниципальных районах Владимирской области, имеют значительно больший объем финансирования (в Собинском районе общий объем финансирования на четыре года составляет 3089 тыс. руб., в Селивановском районе – 1792,9 тыс. руб. на трехлетний период), но следует учитывать, что в данном случае речь не идет о самостоятельных программах противодействия коррупции. Соответствующие мероприятия являются частью более крупных программ – долгосрочной целевой программы «Комплексные меры профилактики правонарушений в Собинском районе Владимирской области на 2011-2014 годы» и муниципальной программы «Обеспечение общественного порядка и профилактики правонарушений в Селивановском районе на 2013-2015 годы», и не занимают в них центрального места.

Результатом сложившейся ситуации становится то, что реализация муниципальных антикоррупционных программ в ряде муниципалитетов носит формальный характер. Фактически она сводится к составлению отчетности, которая фиксирует статистические данные и рассчитанные на их основе показатели, являющиеся индикаторами реализации программы. То есть, вместо комплекса мер, способствующих решению важной проблемы в целях улучшения социально-экономического положения муниципального образования, чем должна быть целевая программа, она превращается в простой мониторинг одной из сфер деятельности органа местного самоуправления [1].

Следует понимать, что причиной такой ситуации является не нежелание муниципалитетов участвовать в реализации антикоррупционных мероприятий, а тяжелое финансовое положение. Местные бюджеты в значительной степени зависимы от дотаций, предоставляемых региональным уровнем, для большинства из них характерно наличие дефицита. Вариантом решения этой проблемы могло бы стать выделение средств на реализацию антикоррупционных мероприятий из бюджетов субъектов РФ.

Еще одной проблема носит методологический характер и касается самого процесса составления муниципальных антикоррупционных программ. Нередко в органах местного самоуправления нет специалистов, имеющих необходимую для разработки программы квалификацию и достаточное количество рабочего времени. В этих случаях возможны два варианта.

Первый, используемый наиболее часто, заключается в том, что за основу при разработке муниципальной программы противодействия коррупции принимается аналогичная региональная программа, и из перечня программных мероприятий исключаются те, что относятся к компетенции субъекта РФ. В результате муниципальная программа дублирует недостатки региональной, если такие имеются, и не включает в себя вопросы, не входящие в компетенцию субъекта РФ, но имеющие значение для муниципалитета. Результатом ее реализации будет только предоставление сведений, необходимых для выполнения соответствующей региональной программы.

Второй вариант возможен в ряде субъектов Федерации, где на региональном уровне были разработаны модельные муниципальные правовые акты. Такая методическая помощь, безусловно, полезна. Но не всегда разработка модельных правовых актов производится с привлечением специалистов по муниципальному управлению, имеющих опыт практической работы. Оптимальным выходом представляется широкое привлечение к формированию модельных правовых актов муниципальных служащих региона.

Также проблемой является ряд положений, закрепленных в федеральном и, как следствие, региональном законодательстве. Они предполагают участие в антикоррупционной деятельности муниципального уровня управления, но при этом в законе не оговариваются различия между муниципальными образованиями разных видов [3; с. 75]. Следует учитывать, что значительная часть из них, как уже было сказано выше, представлена небольшими сельскими поселениями, где численность работников администраций может составлять всего несколько человек. В данном случае не все программные мероприятия в принципе могут быть выполнены. К примеру, создание комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих

и урегулированию конфликта интересов может оказаться невозможным, так как для этого в администрации недостаточно сотрудников.

В таких ситуациях муниципальная антикоррупционная программа поселения либо выполняется полностью формально, либо соответствующая работа реализуется только на уровне муниципального района. Таким образом, поселенческий уровень оказывается в значительной степени исключен из процесса реализации антикоррупционной политики государства.

Можно сделать вывод, что проведение на местном уровне антикоррупционной политики в части реализации муниципальных программ противодействия коррупции сталкивается с тремя ключевыми проблемами – финансового, правового и методического характера. Решение ни одной из этих проблем невозможно исключительно на уровне муниципального образования. Повышение эффективности этой работы возможно только в случае усиления взаимодействия между органами государственной власти РФ, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в сфере антикоррупционной политики по всем трем направлениям.

Список литературы

1. Аналитический доклад «Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации». URL: <http://economy.krasnodar.ru/anti-corruption/information-materials/> (дата обращения: 10.09.2014).
2. Аналитический материал по вопросу о результатах проведения Минрегионом России анализа принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации мер по противодействию коррупции в органах местного самоуправления // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2011. – № 30 (442). – С. 51-76.
3. Бондарь В.Н. Муниципальные программы противодействия коррупции // Практика муниципального управления. – 2011. – № 1. – С. 74-96.
4. Постановление администрации города Владимира от 2 февраля 2012 г. N 407 «Об утверждении «Комплекса мер по противодействию коррупции в муниципальном образовании город Владимир на 2012 год». URL: http://www.vladimir-city.ru/upload/iblock/158/P407_2012_ynxzif.pdf (дата обращения: 15.10.2014).
5. Постановление главы города Гусь-Хрустальный от 1 марта 2013 г. №13 О программе «Противодействие коррупции в муниципальном образовании город Гусь-Хрустальный на 2013-2015 годы». URL:

http://intranet.gusadmin.ru/extranet/npa/2013/P_113%20от%2001.03.2013.pdf (дата обращения: 17.10.2014).

6. Постановление главы Гусь-Хрустального района Владимирской области от 19 апреля 2012 г. №542 «Об утверждении муниципальной целевой программы «Противодействие коррупции в Гусь-Хрустальном районе на 2012–2014 годы» URL: http://gusr.ru/userfiles/542_18_04_2012_p.doc (дата обращения: 16.10.2014).

7. Указ Губернатора Владимирской области от 23.12.2011г. №43 «О программе Владимирской области «Противодействие коррупции во Владимирской области на 2012-2014 годы»». URL: <http://www.avo.ru/administration/documents/all/7193-1> (дата обращения: 14.10.2014).

Рецензенты:

Дмитриев Ю.А, д.э.н., профессор кафедры менеджмента и маркетинга ФГБОУ ВПО «Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых», г. Владимир;
Тесленко И.Б, д.э.н., профессор, зав. кафедрой бизнес-информатики и экономики ФГБОУ ВПО «Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых», г. Владимир.