

РЕКОМЕНДАЦИИ

для государственных органов Свердловской области по осуществлению мероприятий и предоставлению информации в соответствии с Порядком

проведения антикоррупционного мониторинга в Свердловской области, утверждённым указом Губернатора Свердловской области № 229-УГ от 13 марта 2009 года

Одним из главных направлений противодействия коррупции в системе органов государственной власти является постоянный мониторинг ситуации.

Организация мониторинга состояния коррупции, эффективности противодействия и уровня коррупциогенности по направлениям деятельности органов государственной власти – это есть мера по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупционных проявлений, предусмотренная Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Национальным планом противодействия коррупции, утверждённым Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 года Пр-1568, Законом Свердловской области от 20 февраля 2009 года № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области» и Планом противодействия коррупции в Свердловской области на 2008-2009 годы, утверждённым Губернатором Свердловской области 26 сентября 2008 года.

Мониторинг ведётся государственными органами Свердловской области во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, а также заинтересованными общественными структурами.

1. Цель мониторинга: непрерывное наблюдение за состоянием коррупции в Свердловской области, результатами работы по противодействию коррупции, а также своевременное выявление узловых проблем и разработка мер по их нейтрализации.

2. Задачами мониторинга являются:

2.1 постоянное наблюдение за изменением состояния и уровня коррупции в Свердловской области;

2.2 комплексное наблюдение за динамикой социально-экономических факторов, создающих условия для коррупционных проявлений на территории Свердловской области;

2.3. постоянное наблюдение за наиболее коррупциогенными направлениями государственной гражданской службы;

2.4. своевременное выявление и прогнозирование развития негативных процессов, влияющих на уровень коррупциогенности в обществе и системе государственной гражданской службы Свердловской области;

2.5. оценка эффективности проводимых мероприятий по противодействию коррупции;

2.6. разработка и уточнение показателей уровня коррупции;

2.7. информационное обеспечение системы управления и контроля на территории Свердловской области.

3. Мониторинг включает в себя:

3.1 регулярные наблюдения за изменением количественных и качественных показателей коррупционных проявлений в наиболее коррупциогенных отраслях экономики и государственной гражданской службы;

3.2 сбор, хранение и обработку данных по результатам наблюдений;

3.3 создание и ведение банков данных о состоянии коррупциогенности на территории Свердловской области;

3.4 оценку и прогнозирование негативных изменений уровня коррупции в Свердловской области:

-основные признаки коррупционных явлений;

-общие и специфические проявления коррупции на различных уровнях управления и в различных отраслях жизнедеятельности;

-механизмы коррупции (согласно её характерным признакам);

-степень вовлеченности различных слоев населения в коррумпированные взаимоотношения;

-изучение отношений различных групп населения к коррупции (их оценки и представления о возможных методах и перспективах по предотвращению этого явления).

3.5 разработку мер, направленных на нейтрализацию и предотвращение угроз общественной безопасности на наиболее коррупциогенных направлениях экономики и государственного управления в Свердловской области.

4. В основе мониторинга коррупции в Свердловской области лежат следующие принципы:

4.1 Целенаправленность - исследование коррупции в рамках мониторинга проводится таким образом, чтобы его результаты оказались полезными для подготовки предложений по реализации антикоррупционных мероприятий.

4.2 Этапность - исследование коррупции подразделяется на следующие этапы: сбор информации, её обработка, анализ, выводы, рекомендации.

4.3 Разнообразие информационных источников - с целью получения наиболее полной информации об объекте исследования используются различные источники – официальная, документированная информация, статистика, непосредственные результаты опросов, интервью и пр.

4.4 Технологичность – в связи с необходимостью обработки больших объемов информации важно предусмотреть такое представление собранной информации, которое позволяло бы использовать современные методы обработки данных.

4.5 Системность - результаты обработки собранной информации приводятся в соответствие с единой системой показателей, характеризующей наличие, уровень коррупции, коррупционные риски, учитываются взаимосвязи факторов и показателей.

4.6 Периодичность - мониторинг коррупции в Свердловской области должен проводиться с определённой периодичностью с целью выявления временных тенденций изменения коррупционных рисков.

4.7 Открытость и публичность – результаты мониторинга должны быть доступны для общественности.

5. Государственные органы Свердловской области обеспечивают:

5.1 проведение социологического исследования (опрос граждан, организаций и органов власти, направленный на изучение коррупционных практик и учёта общественного мнения при разработке антикоррупционных механизмов);

5.2 изучение и анализ статистической отчётности о выявленных на территории Свердловской области коррупционных правонарушениях;

5.3 проведение анализа поступивших жалоб и обращений физических и юридических лиц о фактах совершения коррупционных правонарушений;

5.4 обобщение результатов проверок, проведённых в государственных органах Свердловской области (анализ результатов проведения внутренних служебных проверок и расследований, проверок в сфере использования государственного имущества, а также в сфере реализации бюджетной политики);

5.5. обобщение результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

5.6. проведение анализа публикаций о коррупции на территории Свердловской области в средствах массовой информации;

5.7. осуществление контроля за выполнением мероприятий, предусмотренных в планах противодействия коррупции, и обобщение полученных данных.

6. Система проведения мониторинга состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционного мониторинга) в Свердловской области:

6.1. Проведение социологического исследования (социологический опрос).

Социологический опрос является одним из основных инструментов исследования коррупции в Свердловской области и состоит из трёх компонентов: опрос граждан, опрос организаций (предпринимателей) и опрос представителей органов власти.

На основе опроса указанных групп могут быть рассчитаны параметры коррупции в Свердловской области, включающие количественные и качественные показатели.

Опросы проводятся анонимно, с помощью привлечения организаций, специализирующихся на проведении социологических опросов в Свердловской области (координатор опроса). Опрос представителей региональных и местных органов власти проводится при содействии заказчика в форме направления в опрашиваемые органы писем поддержки.

6.1.1. Опрос граждан проводится в виде формализованного личного интервью и нацелен на изучение бытовой коррупции, а также мнения граждан о состоянии коррупции в Свердловской области и о наиболее приемлемых мероприятиях по борьбе с ней.

В качестве рабочего используется определение коррупции как совокупности отдельных действий: коррупция включает в себя взятки в виде денег, услуг либо иных выгод имущественного характера, предоставляемые гражданами и предпринимателями представителям органов власти или бюджетных учреждений для неформального решения отдельных вопросов и проблем.

Основными изучаемыми параметрами являются следующие количественные показатели.

-Оценка охвата бытовой коррупции – доля граждан, хоть раз попадавших в коррупционную ситуацию, то есть когда они понимали, что их вопрос (проблему) можно решить только с помощью взятки, подарка, за определённую услугу, независимо от того, как фактически решалась эта проблема.

-Оценка готовности к бытовой коррупции – доля граждан, которые пошли на коррупционную сделку, то есть доля респондентов, для которых на вопрос «Была ли Ваша проблема все-таки решена?», получен ответ «Да, с помощью подарка, за услугу!».

-Оценка среднего размера неформального платежа в сфере бытовой коррупции.

-Оценка средней доли коррупционных взносов в годовом доходе граждан.

Кроме указанных количественных показателей, исследованию подлежат качественные показатели.

-Оценка уровня коррупции в Свердловской области и в целом по России.

-Оценка уровня коррупции в отдельных организациях и учреждениях Свердловской области.

-Рейтинг организаций по коррумпированности на основе мнения граждан.

-Оценка динамики коррупции в Свердловской области.

-Предпочтения граждан (готовность поддержать) относительно отдельных антикоррупционных мер (ужесточение уголовной ответственности за коррупцию, усиление контроля за доходами и расходами граждан, увеличение зарплаты чиновникам, массовая пропаганда нетерпимости к коррупции, другие меры).

6.1.2. Опрос организаций (предпринимателей) проводится в виде формализованного личного интервью и нацелен на изучение деловой коррупции, а также на учёт мнения предпринимателей о состоянии коррупции в Свердловской области и о наиболее приемлемых мероприятиях по борьбе с ней.

В рамках опроса предпринимателей используется рабочее определение, аналогичное тому, что используется в рамках опроса граждан.

На основе результатов опроса организаций могут быть рассчитаны следующие количественные показатели.

-Оценка охвата деловой коррупции – доля предпринимателей, хоть раз попадавших в коррупционную ситуацию, то есть когда они понимали, что их вопрос (проблему) можно решить только с помощью взятки, подарка, за определенную услугу, независимо от того, как фактически решалась эта проблема.

-Оценка готовности к деловой коррупции – доля организаций, которые обычно решают свои проблемы с органами власти неформально, то есть доля респондентов, для которых на вопрос «Как Вы обычно поступаете в таких случаях?», был получен ответ «Приходится договариваться неформально!».

-Доля респондентов, в практике которых имелись случаи неформального решения вопросов с определённым органом власти.

-Доля респондентов, которым известны случаи неформального решения вопросов с определённым органом власти с участием их конкурентов, партнёров, знакомых.

На основе линейных распределений на отдельные вопросы возможна оценка качественных показателей деловой коррупции:

-Оценка наиболее существенных препятствий для функционирования бизнеса в Свердловской области.

-Оценка уровня коррупции в отдельных органах (организациях) Свердловской области.

-Рейтинг организаций по коррумпированности на основе мнения предпринимателей.

-Оценка основных причин коррупции в органах власти в Свердловской области.

-Оценка степени заинтересованности предпринимателей в неформальном решении вопросов с органами власти.

-Оценка причин, по которым предприниматели идут на неформальное (коррупционное) решение своих проблем с органами власти.

-Оценка эффективности антикоррупционных мер в Свердловской области.

-Оценка изменения уровня коррупции в Свердловской области.

-Предпочтения предпринимателей (готовность поддержать) относительно отдельных антикоррупционных мер (ужесточение уголовной ответственности за коррупцию, усиление контроля за доходами и расходами граждан и организаций, увеличение зарплаты чиновникам, массовая пропаганда нетерпимости к коррупции, другие меры).

6.1.3. Опрос представителей органов власти проводится в виде полужурнализованного личного интервью и нацелен на изучение отдельных характеристик деятельности региональных и местных органов власти в Свердловской области, создающих возможности для возникновения коррупции, а также на учёт мнения представителей данных органов

относительно необходимости и возможностей противодействия коррупции в Свердловской области.

В рамках опроса представителей органов государственной власти под коррупцией понимается использование сотрудниками государственных органов служебного положения, государственных ресурсов не для достижения общественных целей (государственной политики, местного самоуправления), а для достижения личных целей (для себя, своих друзей, родных, знакомых).

На основе данных интервью могут быть получены качественные характеристики деятельности региональных и местных органов власти в Свердловской области, создающие возможности для возникновения коррупции:

1) Оценка степени регламентации действий сотрудников органов власти:

- руководящего состава;
- руководителей среднего звена;
- рядовых сотрудников (специалистов).

2) Способы организации коммуникации с гражданами и организациями.

3) Степень формальности отношений, преобладающих:

- при работе с гражданами;
- при работе с организациями;
- в процессе внутриорганизационного взаимодействия;
- при работе с органами государственной и муниципальной власти.

4) Специфика принятия решений на основе оценок достоверности утверждений:

- решения, принимаемые конкретным органом власти, полностью регламентированы нормативными правовыми актами, выбора в принятии того или иного решения, как правило, не возникает;

-принятие того или иного решения во многом зависит от результатов определённых экспертиз, проводимых специализированными организациями;

-квалификация сотрудников Вашего органа является определяющим фактором качества принимаемых решений;

-процедура принятия решений в органе достаточно прозрачна для общества;

-существует доступный и известный большинству граждан механизм досудебного обжалования решений, принимаемых конкретным органом.

5) Признание существования проблемы коррупции.

6) Оценка наиболее действенных антикоррупционных мер.

6.2. Изучение и анализ статистической отчётности о выявленных на территории Свердловской области коррупционных правонарушениях (анализ статистики уголовных дел).

Статистика уголовных дел подлежит исследованию на основе запросов в уполномоченные органы прокуратуры, МВД и судебные органы.

Под коррупцией в данном случае понимаются уголовные преступления, квалифицируемые по следующим статьям Уголовного кодекса Российской Федерации.

Глава 19. Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина:

Статья 136. Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина. Часть 2. - то же деяние, совершённое лицом с использованием своего служебного положения.

Статья 137. Нарушение неприкосновенности частной жизни. Часть 2. - те же деяния, совершённые лицом с использованием своего служебного положения.

Статья 138. Нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений. Часть 2. - то же деяние, совершённое лицом с использованием своего служебного положения или специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации.

Статья 139. Нарушение неприкосновенности жилища. Часть 3. - деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершённые лицом с использованием своего служебного положения.

Статья 140. Отказ в предоставлении гражданину информации.

Статья 141. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий.

Статья 141.1. Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума.

Статья 142. Фальсификация избирательных документов, документов референдума.

Статья 142.1. Фальсификация итогов голосования.

Статья 144. Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов. Часть 2. - то же деяние, совершённое лицом с использованием своего служебного положения.

Статья 149. Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них.

Глава 21. Преступления против собственности:

Статья 159. Мошенничество. Часть 3. - мошенничество, совершённое лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере.

Статья 160. Присвоение или растрата. Часть 3. - те же деяния, совершённые лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере.

Глава 22. Преступления в сфере экономической деятельности:

Статья 169. Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности.

Статья 170. Регистрация незаконных сделок с землей.

Статья 174. Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретённых другими лицами преступным путем. Часть 3. пункт «б» - деяние, предусмотренное частью второй настоящей статьи, совершённое лицом с использованием своего служебного положения.

Статья 174.1. Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретённых лицом в результате совершения им преступления. Часть 3. пункт «б» - деяния, предусмотренные частью второй настоящей статьи, совершённые лицом с использованием своего служебного положения.

Статья 175. Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем. Часть 3. - деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершённые организованной группой или лицом с использованием своего служебного положения.

Статья 178. Недопущение, ограничение или устранение конкуренции. Часть 2. - те же деяния, совершённые лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору.

Статья 199.1. Неисполнение обязанностей налогового агента.

Глава 29. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства:

Статья 283. Разглашение государственной тайны.

Статья 284. Утрата документов, содержащих государственную тайну.

Глава 30. Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления:

Статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями.

Статья 285.1. Нецелевое расходование бюджетных средств.

Статья 285.2. Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов.

Статья 286. Превышение должностных полномочий.

Статья 287. Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной Палате Российской Федерации.

Статья 288. Присвоение полномочий должностного лица.

Статья 289. Незаконное участие в предпринимательской деятельности.

Статья 290. Получение взятки.

Статья 291. Дача взятки.

Статья 292. Служебный подлог.

Статья 293. Халатность.

Глава 31. Преступления против правосудия:

Статья 294. Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования. Часть 3. - деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершённые лицом с использованием своего служебного положения.

Статья 305. Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта.

Статья 315. Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта.

В рамках запроса в органы прокуратуры, МВД и судебные органы возможно получение следующей информации:

-количество зарегистрированных сообщений о совершении преступлений коррупционного характера;

-количество возбужденных в исследуемом периоде уголовных дел по данным статьям УК РФ в Свердловской области;

-количество раскрытых в исследуемом периоде уголовных дел по данным статьям УК РФ в Свердловской области, а также уголовных дел, предварительное следствие по которым приостановлено в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, либо по причине его розыска;

-количество оконченных производством уголовных дел, по которым постановлен обвинительный приговор в исследуемом периоде по данным статьям УК РФ в Свердловской области, а также предварительное следствие прекращено как по реабилитирующим, так и по не реабилитирующим основаниям;

-количество лиц, осужденных за совершение преступлений коррупционного характера, с указанием количества лиц, осужденных по каждому из видов наказания.

На основе этих данных могут быть рассчитаны следующие показатели:

-распределение уголовных дел по видам преступлений (статьям УК РФ);

-число выявленных преступлений, по которым проводилось предварительное следствие;

-количество уголовных дел, по результатам рассмотрения которых судами приняты итоговые решения, вступившие в законную силу;

-относительное число выявленных преступлений, а также относительное число уголовных дел, по результатам рассмотрения которых судами постановлены вступившие в законную силу приговоры (на 10.000 взрослого населения);

-результативность расследования выявленных преступлений (% прекращенных, приостановленных и направленных в суды уголовных дел);

-результативность рассмотрения уголовных дел в судах (% обвинительных, оправдательных приговоров, решений о прекращении уголовных дел судом).

6.3. Проведение анализа поступивших жалоб и обращений физических и юридических лиц о фактах совершения коррупционных правонарушений.

На основе анализа жалоб и обращений физических и юридических лиц возможно получение фактической информации, необходимой для осуществления внутренних служебных проверок и расследований.

Также возможен расчёт количественных показателей, связанных с поступлением жалоб и обращений, содержащих информацию о коррупции:

-количество обращений, поступивших на «телефон доверия» государственного органа Свердловской области всего (нарастающим итогом поквартально), из них направлено в правоохранительные органы;

-доля обращений, направленных в правоохранительные органы, из общего числа обращений, поступивших на «телефон доверия» (%);

-количество письменных обращений, поступивших в государственный орган Свердловской области всего (нарастающим итогом поквартально);

-количество письменных обращений, поступивших в государственный орган Свердловской области, направленных в правоохранительные органы всего (нарастающим итогом);

-доля письменных обращений, направленных в правоохранительные органы от общего числа поступивших обращений (%).

6.4. Обобщение результатов проверок, проведённых в государственных органах Свердловской области (анализ результатов проведения внутренних служебных проверок и расследований, проверок в сфере использования государственного имущества, а также в сфере реализации бюджетной политики).

С помощью анализа результатов проведения внутренних служебных проверок и расследований, в том числе работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, а также результатов проверок в сфере использования государственного имущества и реализации бюджетной политики возможен качественный анализ коррупционных практик.

6.5. Обобщение результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

- Количество нормативных правовых актов и их проектов, прошедших антикоррупционную экспертизу (всего).

- Доля нормативных правовых актов и их проектов с выявленными коррупционными нормами в общем количестве нормативных правовых актов и проектов, прошедших экспертизу на коррупциогенность (%).

- Доля нормативных правовых актов и их проектов, содержащих более 8-ми коррупционных норм (%).

6.6. Проведение анализа публикаций о коррупции на территории Свердловской области в средствах массовой информации.

Обзор средств массовой информации проводится на предмет обнаружения прямых или косвенных ссылок на коррупцию в Свердловской области. На основе многократных обзоров возможно сопоставление результатов мониторинга в текущем периоде с предыдущим. Вместе с тем, обзор СМИ не является основным инструментом мониторинга, так как во многом зависит от рейтинга темы коррупции. Тем не менее, данные СМИ могут служить иллюстративным компонентом мониторинга, позволяющим наглядно определить сущность коррупции в Свердловской области и интерес, который проявляет к данной проблеме общественность.

-Доля информационных материалов по теме "Коррупция" по месяцам в общем числе проанализированных информационных материалов.

-Доля публикаций в печатных СМИ информационных материалов по теме "Антикоррупционная политика" из общего числа публикаций по теме "Коррупция" за год (нарастающим итогом поквартально).

-Доля публикаций в печатных СМИ информационных материалов по теме "Коррупционные факты" из общего числа публикаций по теме "Коррупция" за год (нарастающим итогом поквартально).

6.7. Осуществление контроля за выполнением мероприятий, предусмотренных в планах противодействия коррупции, и обобщение полученных данных.

-Доля государственных органов Свердловской области, принявших ведомственные антикоррупционные планы.

-Отношение выполненных антикоррупционных мероприятий, предусмотренных ведомственными антикоррупционными планами государственных органов Свердловской области, к общему количеству запланированных мероприятий (%).

-Доля граждан и субъектов предпринимательства, доверяющих деятельности Правительства Свердловской области (%).

-Доля граждан от общего числа опрошенных получателей услуг, считающих, что в деятельности государственных органов Свердловской

области и подведомственных им учреждений (организаций) присутствуют коррупционные риски (%).

-Доля граждан и субъектов предпринимательской деятельности, столкнувшихся с проявлением коррупции.

-Уровень информированности граждан и субъектов предпринимательской деятельности о проблемах коррупции и антикоррупционных мероприятиях, проводимых в Свердловской области (%).

6.8. Исполнители применения инструментов мониторинга, формы реализации и периодичность (сроки) исполнения.

6.8.1. социологический опрос граждан, организаций и органов власти, направленный на изучение коррупционных практик и учёта общественного мнения при разработке антикоррупционных механизмов – осуществляет независимая социологическая организация, о результатах исследования составляется отчёт, проводится ежеквартально (до 15 числа месяца, следующего за отчётным кварталом);

6.8.2. анализ статистики уголовных дел – осуществляет департамент административных органов Губернатора Свердловской области на основе данных, представленных прокуратурой Свердловской области и ГУВД по Свердловской области, по результатам обобщения составляется аналитическая справка, проводится ежеквартально (до 15 числа первого месяца следующего квартала);

6.8.3. анализ жалоб и обращений физических и юридических лиц о коррупционном поведении государственных и муниципальных служащих в Свердловской области – осуществляют государственные органы Свердловской области с составлением аналитической справки, направляемой ежеквартально (до 15 числа первого месяца следующего квартала) в департамент административных органов Губернатора Свердловской области;

6.8.4. анализ результатов проведения внутренних служебных проверок и расследований осуществляют государственные органы Свердловской области с составлением аналитической справки, направляемой ежеквартально (до 15 числа первого месяца следующего квартала) в департамент административных органов Губернатора Свердловской области;

6.8.5. анализ результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов – осуществляют Законодательное Собрание Свердловской области, Администрация Губернатора Свердловской области (государственно-правовой департамент), Правительство Свердловской области, областные и территориальные исполнительные органы государственной власти свердловской области с составлением аналитической справки, направляемой ежеквартально (до 15 числа первого месяца следующего квартала) в департамент административных органов Губернатора Свердловской области;

6.8.6. анализ публикаций СМИ о коррупции в Свердловской области – осуществляет управление мониторинга средств массовой информации департамента информационной политики Губернатора Свердловской области с составлением аналитической справки, направляемой ежеквартально (до 15 числа первого месяца следующего квартала) в департамент административных органов Губернатора Свердловской области;

6.8.7. контроль исполнения антикоррупционных мероприятий и обобщение данных, полученных при использовании всех инструментов мониторинга – осуществляет департамент административных органов Губернатора Свердловской области с составлением аналитической справки ежегодно (до 1 марта года, следующего за отчётным).