



Проект по поддержке Республики Крым

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

При реализации проекта используются средства государственной поддержки,
выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением
Президента Российской Федерации от 01.04.2015г. № 79-рп
и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ

Красноярск, 2016

Противодействие коррупции на муниципальном уровне

Методические рекомендации

Содержание

Введение.....	4
1. Основные понятия.....	5
2. Нормативно-правовое регулирование органов местного самоуправления в Республике Крым по противодействию коррупции.....	6
3. Субъекты антикоррупционной деятельности.....	8
4. Меры по предупреждению коррупции	9
4.1. Разработка и реализация антикоррупционных программ и планов органами местного самоуправления	11
4.2. Антикоррупционная экспертиза	27
4.3. Антикоррупционный мониторинг	35
4.4. Антикоррупционные образование и пропаганда.....	39
4.5. Отчеты о реализации мер антикоррупционной деятельности.....	43
5. Отчеты о реализации мер антикоррупционной деятельности.....	45

Введение

Конституция Российской Федерации разграничивает органы местного самоуправления и органы государственной власти. Вместе с тем, местное самоуправлением, как одна из форм осуществления публичной власти, зачастую сталкивается с коррупционными проявлениями, борьба с которыми занимает ведущее место в государственной системе противодействия коррупции.

Несомненно, что задача государства по борьбе с коррупцией, реализация антикоррупционной политики в органах государственной власти федерального, регионального уровня, органах местного самоуправления является в широком смысле – общенациональной и эффективность осуществления данной задачи напрямую зависит от полноты знаний о мерах по противодействию и предупреждению коррупции, как ее основных инструментах.

Интеграция в правовую систему Российской Федерации позволила органам государственной власти республики Крым принять ряд очень важных законов, в том числе и касающихся противодействию коррупции.

Основываясь на положениях Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», законодательства Республики Крым, настоящие методические рекомендации дают представление о тех мерах по предупреждению коррупции, реализация которых, на наш взгляд, позволит свести к минимуму коррупционные проявления в муниципальных образованиях, повысит уровень грамотности граждан, должностных лиц, непосредственно осуществляющих полномочия по реализации задач местного самоуправления.

Издание иллюстрирует основные понятия в области противодействия коррупции, подробное описание и практику муниципальных образований Республики Крым по реализации актуальных, на наш взгляд, мер по предупреждению коррупции, как основной деятельности по противодействию с ней, а также проблемные вопросы, с которыми сталкиваются муниципалитеты в процессе реализации указанных мер.

1. Основные понятия.

Основные понятия, которые используются в сфере противодействия коррупции, содержатся в статье 1 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон №273-ФЗ) и статье 1 Закона Республики Крым от 22.07.2014 №36-ЗРК «О противодействии коррупции в Республике Крым» (далее – Закон Республики Крым №36-ЗРК), рассмотрим их ниже.

Коррупция - злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки 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.

Федеральный закон №273-ФЗ относит к коррупции также вышеуказанные деяния, совершенные от имени или в интересах юридического лица.¹

Коррупциогенный фактор - явление или совокупность явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующих их распространению.²

Антикоррупционный мониторинг – наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также форм противодействия коррупции.³

Противодействие коррупции - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти Республики Крым, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.⁴

¹ Пункт 1 статьи 1 Федерального закона №273-ФЗ.

² Пункт 3 статьи 1 Закона Республики Крым №36-ЗРК.

³ Пункт 2 статьи 1 Закона Республики Крым №36-ЗРК.

⁴ Пункт 4 статьи 1 Закона Республики Крым №36-ЗРК.

2. Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в Республике Крым по противодействию коррупции.

Отношения в сфере противодействия коррупции на муниципальном уровне в Республике Крым регулируются:

- Федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральным законом от 07.05.2013 №79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;
- Федеральным законом от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- Федеральным законом от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральным законом от 03.12.2012 №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;
- Указом Президента РФ от 19.05.2008 №815 «О мерах по противодействию коррупции»;
- Указом Президента РФ от 21.06.2010 №925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;
- Указом Президента РФ от 11.04.2014 №226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.01.2014 №10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и

зачисления средств, вырученных от его реализации» (вместе с «Типовым положением о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации»);

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.01.2015 №29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации»;
- Законом Республики Крым от 22.07.2014 №36-ЗРК «О противодействии коррупции в Республике Крым»;
- Указом Главы Республики Крым от 26.08.2014 №219-У «Об утверждении Плана мероприятий по противодействию коррупции на 2014-2015 годы»;
- Указом Главы Республики Крым от 26.11.2015 №364-У «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в Республике Крым на 2016 - 2017 годы»;
- Указом Главы Республики Крым от 28.07.2015 №197-У «О возложении осуществления функций органа Республики Крым по профилактике коррупционных и иных правонарушений».

3. Субъекты антикоррупционной деятельности.

Термин «субъект» означает - Тот (или то), кто (или что) познает, мыслит и действует, в отличие от объекта, как того, на что направлены мысль и действие.⁵

Говоря про осуществление антикоррупционной политики на муниципальном уровне, безусловно необходимо разобраться с тем, кто эту деятельность осуществляет.

Закон Республики Крым №36-ЗРК в статье 5 определил несколько субъектов антикоррупционной деятельности:

1) федеральные органы государственной власти (*органы прокуратуры, органы внутренних дел, органы юстиции, налоговые органы и т.д.*);

2) органы государственной власти Республики Крым, а также государственные органы Республики Крым, на которые возлагаются отдельные полномочия по противодействию коррупции;

3) уполномоченный орган государственной власти Республики Крым по реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции;

4) органы местного самоуправления;

5) организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности;

6) общественные объединения, региональные отделения политических партий и движений, участвующие в деятельности по противодействию коррупции.

Рассматривать деятельность каждого субъекта изолированно от другого нецелесообразно, поскольку деятельность по противодействию и предупреждению коррупции – это системная деятельность, и лишь при взаимодействии всех ключевых участников возможно эффективное проведение антикоррупционной политики.

С этой целью Указом Главы Республики Крым от 28.07.2015 №197-У «О возложении осуществления функций органа Республики Крым по профилактике коррупционных и иных правонарушений» уполномоченным органом Республики Крым по осуществлению функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений был определен **Комитет по противодействию коррупции Республики Крым**, основной задачей которого и является *координация взаимодействия органов власти Республики Крым, органов местного самоуправления в Республике Крым, организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, общественных объединений по вопросам антикоррупционной деятельности в Республики Крым.*⁶

⁵ Толковый словарь русского языка. Д.Н. Ушаков. Москва. Астрель; Аст, 2000.

⁶ Пункт 1 статьи 7 Закона Республики Крым №36-ЗРК.

4. Меры по предупреждению коррупции.

В предыдущем разделе мы уже выделили органы местного самоуправления как один из субъектов антикоррупционной деятельности, определенный Законом Республики Крым №36-ЗРК.

На уровне федерального законодательства осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования, как вопрос местного значения муниципалитетов различного статуса, регламентируется Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ).⁷

А так как вопросы местного значения - вопросы непосредственного **обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования**, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно⁸, осуществление мер по противодействию коррупции является **обязательным** в муниципальном образовании.

Крымский законодатель, раскрывая понятие «противодействие коррупции», отводит особую роль деятельности уполномоченных субъектов по **предупреждению коррупции**⁹, устанавливая в статье 9 **Закона Республики Крым №36-ЗРК перечень мер по предупреждению коррупции, к которым относятся:**

1) разработка, принятие и реализация **республиканской целевой программы** по противодействию коррупции на территории Республики Крым;

2) проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Республики Крым и их проектов;

3) рассмотрение в органах государственной власти Республики Крым, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

4) проведение мониторинга коррупционных правонарушений;

⁷ Пункт 38 части 1 статьи 14, пункт 33 части 1 статьи 15, пункт 42 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ.

⁸ Часть 1 статьи 2 Федерального закона №131-ФЗ.

⁹ Пункт 4 статьи 1 Закона Республики Крым №36-ЗРК.

5) развитие антикоррупционного образования и проведение антикоррупционной пропаганды;

6) оказание государственной поддержки в образовании и осуществлении деятельности общественных объединений, создаваемых в целях противодействия коррупции;

7) опубликование отчетов о реализации мер антикоррупционной деятельности;

8) иные меры, предусмотренные действующим законодательством.

Каждая из перечисленных мер – самостоятельный и очень важный инструмент ведения антикоррупционной политики и противодействия коррупции, остановимся подробнее на самых актуальных из них.

4.1. Разработка и реализация антикоррупционных программ и планов органами местного самоуправления.

Одной из мер по предупреждению коррупции, согласно положениям Закона Республики Крым №36 – ЗРК является разработка, принятие и реализация **республиканской целевой программы** по противодействию коррупции на территории Республики Крым

В целях реализации данной меры Указом Главы Республики Крым от 26.08.2014 №219-У и Указом Главы Республики Крым от 26.11.2015 №364-У были утверждены **планы** по противодействию коррупции на 2014-2015 годы и 2016-2017 годы соответственно, кроме того, в соответствии с положениями данных Указов органам местного самоуправления Республики Крым **было рекомендовано** обеспечить разработку и реализацию своих планов по противодействию коррупции.

Попробуем разобраться, почему законодатель в положениях Закона Республики Крым №36-ЗРК использует термин «программа», а принимает «план».

***Программа** – это комплекс взаимосвязанных мероприятий, ориентированных на достижение конкретной цели, снабженных индикаторами выполнения. В отличие от **плана** программа имеет более сложную структуру, в ней предполагается наличие аналитического раздела, оценка ресурсов, детальное описание целей и задач. Мероприятия программы более сложны, отдельные разделы выделяются как подпрограммы и могут быть реализованы параллельно во времени, они соответствуют структуре целей и имеют измеряемые индикаторы выполнения. В программе описывается механизм ее реализации и контроля, а иногда дается оценка устойчивости и внешних рисков.¹⁰*

Таким образом, не смотря на более сложную структуру программа и план по сути являются тождественными понятиями.

Указанный вывод подтверждает и законодательство Республики Крым, обратите внимание как законодатель излагает подпункт 1.4 пункта 1 Плана мероприятий по противодействию коррупции на 2016-2017 годы:

*«Осуществление мероприятий по контролю за реализацией исполнительными органами государственной власти Республики Крым **программ (планов)** противодействия коррупции»; в подпункте 6.7 пункта 6 Плана - аналогично:*

*«Организация опроса экспертов о результатах реализации **планов (программ)** противодействия коррупции в Республике Крым и мерах по совершенствованию работы органов государственной власти Республики*

¹⁰ «Практика разработки муниципальных программ противодействия коррупции: первые итоги.» электронный журнал «Муниципальная власть», сайт источника: URL: http://m-i-k-s.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=96&catid=37:2011-11-08-11-15-47&Itemid=20

Крым по реализации антикоррупционной политики».

При изучении баз муниципальных правовых актов, нами было установлено, что большинство муниципальных образований Республики Крым (около 60 % от общего количества) принимали **планы по противодействию коррупции**, ориентируясь на структуру и положения республиканских планов, о которых речь шла выше.

Вместе с тем, в муниципалитетах других регионов России органы местного самоуправления принимают также и программы по противодействию коррупции. Учитывая данный факт, в последующих подразделах мы постарались раскрыть содержательные элементы как планов (с учетом практики местного самоуправления Республики Крым), так и программ, освещая практику муниципалитетов других регионов РФ.

Отметим, что разработка и реализация органами местного самоуправления антикоррупционных программ и планов достаточно трудоемкий и длительный процесс, они могут быть неоднобразны по своему содержанию, имея зачастую похожую форму, что зависит от многих факторов:

1. статуса муниципального образования (количество жителей, количество муниципальных чиновников);
2. экономической обеспеченности муниципалитета;
3. уровня контроля со стороны органов государственной власти;
4. социально-психологического климата в ОМСУ и др.

Какова структура плана и программы по противодействию коррупции, каково содержание их разделов, рассмотрим подробнее.

4.1.1. Планы по противодействию коррупции

Как правило план мероприятий по противодействию коррупции оформляется в табличной форме, которая содержит основополагающие разделы:

- **Мероприятия по противодействию коррупции;**
- **Ответственные исполнители;**
- **Ожидаемый результат;**
- **Срок выполнения.**

1. В разделе **Мероприятия** указываются их основные направления, и по каждому направлению излагается перечень этих мероприятий.

Таковыми направлениями и проводимыми в их сфере мероприятиями могут быть:

1.1. Нормативно-правовое и организационное обеспечение противодействия коррупции.

Мероприятия:

- Разработка муниципальных правовых актов по противодействию коррупции в соответствии с федеральными законами;
- Изучение вопроса о необходимости разработки ведомственных целевых программ по противодействию коррупции;
- Обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами, федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами;¹¹
- Рассмотрение на аппаратных совещаниях вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции, арбитражных судов о признании недействительными нормативных правовых актов, незаконными решения и действия (бездействия) органов местного самоуправления.

1.2. Совершенствование муниципального управления в целях противодействия коррупции.

Мероприятия:

- Разработка административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг;
- Формирование и ведение реестра муниципальных услуг с повышенными коррупционными рисками;
- Проведение проверок целевого и эффективного использования средств местного бюджета муниципального образования;
- Анализ практики, выявление недостатков и подготовка предложений по совершенствованию размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд муниципального образования;
- Организация мониторинга отклонения закупочных цен по государственному заказу на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд муниципального образования от среднерыночных.¹²

1.3. Усиление антикоррупционной составляющей в кадровой работе.

Мероприятия:

- Мониторинг соблюдения муниципальными служащими администрации муниципального образования Кодекса этики и служебного поведения;
- Осуществление контроля за предоставлением муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, за соблюдением ограничений и запретов, установленных федеральным законодательством;

¹¹ Постановление Администрации Нижнегорского района Республики Крым от 31.12.2014 №16 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции на 2015 год».

¹² Постановление Администрации Советского района Республики Крым от 19.12.2014 №13 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции на 2014-2015 годы».

- Проведение работы по выявлению случаев возникновения конфликта интересов;
- Обеспечения осуществления контроля за расходами лиц, замещающих должности муниципальной службы.¹³

1.4. Организация взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции.

Мероприятия:

- Обеспечение своевременности и полноты размещения информации о деятельности органами местного самоуправления в соответствии с требованиями федерального, регионального законодательства;
- Размещение анализа мониторинга деятельности органов местного самоуправления.¹⁴

Представленные мероприятия демонстрируют внутреннюю борьбу с коррупционными проявлениями в самих органах местного самоуправления, направлены на контроль и проверку соответствия действий муниципальных служащих установленным законодательством табу, однако, в силу отсутствия обучающего элемента в представленных мероприятиях цель, преследуемая муниципалитетом в антикоррупционной деятельности не будет достигнута в полной мере.

Рассмотрим перечень мероприятий, которые на наш взгляд необходимо дополнительно отразить в плане, для более эффективной деятельности по противодействию коррупции.

1) Проведение мероприятий по правовому образованию (лекции, семинары, консультации) в сфере противодействия коррупции как в органах местного самоуправления, так и на предприятиях, в учреждениях;

Вопросы, которые следует освящать при проведении данного мероприятия должны касаться негативных последствий (в том числе уголовных) за совершение коррупционных деяний.

2) Организация информационных теле- и радиопередач, специальных интервью, публикаций антикоррупционной пропаганды в печатных СМИ, размещение социальной рекламы по вопросам предотвращения коррупции, создание и наполнение подразделов официальных сайтов органов местного самоуправления муниципального образования по указанным выше вопросам.

Данное мероприятие имеет очень важное значение, поскольку происходит передача информации по вопросам противодействия коррупции

¹³ Постановление Администрации Джанкойского района Республики Крым от 31.12.2014 №32 «О плане мероприятий по противодействию коррупции на 2015 год в администрации Джанкойского района Республики Крым».

¹⁴ Постановление Администрации Советского района Республики Крым от 19.12.2014 №13 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции на 2014-2015 годы».

за пределы органов местного самоуправления во внешнее социальное пространство, происходит взаимодействие гражданского общества и муниципальной власти. При этом хотелось бы отметить достаточно интересный и на наш взгляд эффективный способ получения информации ОМСУ от граждан: *создание и обеспечение функционирования электронного почтового ящика на официальном сайте муниципального образования для приема сообщений о фактах коррупции.*

3) *Организация и проведение «прямых линий» с гражданами по вопросам антикоррупционного просвещения, изготовление и размещение в местах где осуществляется прием граждан информационных стендов «Общество против коррупции».*¹⁵

*Создание открытого интернет - ресурса для опубликования сведений о нарушениях в сфере размещения муниципальных заказов и принятых мерах.*¹⁶;

Перечисленные мероприятия, проводимые как в самих органах местного самоуправления так и в ходе взаимодействия с гражданами, проживающими на территории муниципального образования, организациями, должны осуществляться в комплексе. Это несомненно, поскольку само явление – коррупция, было рождено в обществе, которое безусловно влияет на местное самоуправления, являющимся одним из видов публичной власти.

2. Ответственные исполнители по осуществлению вышеуказанных мероприятий определяются планом в зависимости от их направленности, например:

Нормативно-правовое и организационное обеспечение противодействия коррупции – *отдел по правовым вопросам администрации муниципального образования;*

Совершенствование муниципального управления – *контрольно-счетный орган муниципального образования;*

Усиление антикоррупционной составляющей в кадровой работе – *заместитель главы администрации муниципального образования*

Организация взаимодействия ОМСУ с гражданами и институтами гражданского общества – *отдел по организационной работе, отдел информационного обеспечения, отдел организационно-документального обеспечения.*

¹⁵ Постановление Администрации города Ялты от 13.03.2015 №304-п «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в муниципальном образовании городской округ Ялта Республики Крым на 2015 год».

¹⁶ Постановление Администрации города Симферополя от 22.01.2015 №22 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в Администрации города Симферополя Республики Крым на 2015 год».

3. Ожидаемые результаты проводимых мероприятий должны укладываться в рамки единой государственной политики Российской Федерации в сфере противодействия коррупции.

Выделим перечень наиболее содержательных ожидаемых результатов от мероприятий, включенных в планы по противодействию коррупции:

- *Повышение уровня правовой грамотности населения, муниципальных служащих органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции, формирование негативного отношения к коррупции;*

- *Предупреждение, выявление и устранение коррупционных факторов;*

- *Снижение коррупционных рисков;*

- *Обеспечение целевого и эффективного использования средств местного бюджета;*

- *Реализация антикоррупционных мер, предусмотренных законодательством.¹⁷*

4. Срок выполнения отдельного мероприятия по противодействию коррупции зависит от его объема, содержания и варьируется от квартала, полугодия – до года.

4.1.2. Программа по противодействию коррупции.

Как уже отмечалось выше, в отличие от плана программа имеет более сложную структуру, в ней предполагается наличие аналитического раздела, оценка ресурсов, детальное описание целей и задач. Мероприятия программы более сложны, отдельные разделы выделяются как подпрограммы и могут быть реализованы параллельно во времени, они соответствуют структуре целей и имеют измеряемые индикаторы выполнения.

Рассмотрим структуру программ по противодействию коррупции, на примере практики муниципальных образований Красноярского края.¹⁸

1) Паспорт целевой программы по противодействию коррупции.

¹⁷ Постановление Администрации Советского района Республики Крым от 19.12.2014 №13 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции на 2014-2015 годы».

¹⁸ Как отмечалось выше, муниципальные образования Республики Крым приняли Планы по противодействию коррупции, однако на практике муниципалитеты других регионов России принимаются также и программы.

Данный раздел состоит из вводных данных, включающих в себя следующее.

Срок реализации программы – в большинстве случаев - это 2-3 года.

Указание на разработчика и заказчика программы – это, как правило, администрация муниципального образования.

Цели программы у многих муниципалитетов изложены схожие, приведем часто встречающиеся из них:

- создание системы по предупреждению коррупционных действий; снижение уровня коррупции, её влияния на законность и эффективность бизнеса, деятельность муниципальных органов, на повседневную жизнь граждан на территории муниципального образования;
- обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от проявлений коррупции;
- снижение уровня коррупции при исполнении муниципальных функций и предоставлении муниципальных услуг и т.д;
- *создание условий, обеспечивающих снижение уровня коррупции в органах местного самоуправления города и затрудняющих возможность коррупционного поведения муниципальных служащих города, а также должностных лиц, органов местного самоуправления, подотчетных администрации города.*¹⁹

Задачи программы в муниципальных образованиях разные, они определяются в зависимости от уровня коррупции, социальной ситуации, финансовых ресурсов, выделяемых муниципалитетами на противодействие коррупции, долгосрочности принимаемой программы. Кроме того, любая задача должна быть направлена на достижение цели программы.

Таким образом, необходимо указывать те задачи, выполнение которых приведет к положительному результату в той или иной сфере их применения.

Так, например, в паспорте программы Екатеринбургского сельсовета Идринского района Красноярского края, в разделе «задачи», указано:

- внедрение антикоррупционных механизмов в систему кадровой работы;
- совершенствование системы управления муниципальной собственностью и предоставления муниципальных услуг;
- усиление контроля за использованием бюджетных средств;

¹⁹ Постановление администрации г. Минусинска Красноярского края от 04.06.2013 №АГ-921-п «Об утверждении долгосрочной городской целевой программы "Профилактика и противодействие коррупции в муниципальном образовании город Минусинск на 2013 - 2015 годы».

- организация взаимодействия с общественными организациями, средствами массовой информации, населением по вопросу реализации антикоррупционной политики. Указанное свидетельствует о целенаправленности принимаемых мер по противодействию коррупции в соответствующих сферах.

Помимо этого, в качестве задачи программы многие муниципалитеты определяют следующее:

- обеспечение правовых и организационных мер, направленных на противодействие коррупции;
- совершенствование механизма контроля соблюдения ограничений и запретов, связанных с прохождением муниципальной службы;
- противодействие коррупции в сфере закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд;
- организация антикоррупционного образования и пропаганды, формирование нетерпимого отношения к коррупции и др.

Достаточно содержательной отметим следующую задачу, изложенную в программе по противодействию коррупции города Минусинска на 2013-2015 годы:

- *выявление различий между зарегистрированным в документах состоянием объектов имущества, находящегося в муниципальной собственности города на момент контроля и их фактическим состоянием, выявление неиспользуемого или используемого не по назначению муниципального имущества, определение технического состояния объектов муниципального имущества и возможности дальнейшей их эксплуатации, выявление фактов нарушения законодательства Российской Федерации, Красноярского края и города, регулирующего порядок владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, установление лиц, допустивших такие нарушения, а также обращение в соответствующие органы с целью защиты интересов города;*
- *повышение уровня открытости органов власти города, обеспечение доступа к информации.*

Объемы и источники финансирования программы.

Прежде всего объем финансирования программы напрямую зависит от возможности бюджета конкретного муниципального образования, степени

коррупции, объемов мероприятий, направленных на выполнение задач программы, сроков реализации программы.

Вышеизложенные подразделы встречаются в большинстве паспортов программ по противодействию коррупции, принимаемых органами местного самоуправления.

Однако в ходе проведенного анализа встречались достаточно индивидуальные подходы к включению в паспорт программы следующих подразделов.

Ожидаемые конечные результаты реализации программы.

В качестве конечных результатов в перечне которых:

- укрепление доверия гражданского общества к органам местного самоуправления;
- снижение коррупциогенности муниципальных правовых актов;
- снижение угрозы ослабления демократических институтов и повышение авторитета общественных организаций;
- оптимизация бюджетных расходов;
- снижение издержек на ведение бизнеса за счёт снижения уровня его коррупциогенности;
- повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования путем увеличения уровня доверия инвесторов к органам местного самоуправления;
- создание нетерпимого отношения общественности к проявлениям коррупции;
- укрепление в обществе идей некоррупцированного рынка;
- повышение качества и доступности муниципальных услуг для общественности;
- упорядочение системы предоставления муниципальной поддержки населению.

Целевые индикаторы (показатели) программы.

В качестве данных показателей, эффективности/неэффективности принимаемой программы по противодействию коррупции, например, указаны:

- доля проектов нормативных правовых актов муниципального образования, прошедших антикоррупционную экспертизу, от общего количества нормативных правовых актов, принятых в отчетном периоде (%);
- доля устраненных коррупционных факторов в муниципальных правовых актах (проектах), прошедших антикоррупционную экспертизу, от общего числа выявленных коррупционных факторов (%);

- доля муниципальных служащих, в отношении которых проведен внутренний мониторинг сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера от общего числа муниципальных служащих, представляющих указанные сведения (%);
- доля представлений прокуратуры в отношении муниципальных служащих, представивших неполные (недостоверные) сведений о доходах, от общего числа муниципальных служащих, представляющих указанные сведения (%.);
- доля предоставления муниципальных услуг в электронном виде от общего числа предоставляемых услуг (%);
- доля предоставления муниципальных услуг по принципу «одного окна» от общего количества предоставляемых услуг (%);
- доля обоснованных жалоб от общего числа жалоб на нарушение законодательства в сфере осуществления закупок на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд муниципального образования (%);
- количество муниципальных служащих муниципального образования, прошедших обучение по вопросам профилактики и противодействия коррупции (чел.);
- количество проведенных мероприятий по вопросам противодействия коррупции (ед.);
- доля установленных фактов коррупции от общего количества жалоб и обращений граждан, поступивших за отчетный период (%);
- размещение на сайте муниципального образования программы по противодействию коррупции и отчета о ее выполнении.

Действительно, мы считаем, что подобная статистическая работа, проводимая за период реализации программы по противодействию коррупции, опубликование полученных результатов, отвечает принципам «прозрачности» и позволяет сделать выводы, как самим органам местного самоуправления, так и жителям муниципального образования, об эффективности либо неэффективности этой программы, об объеме и последствиях коррупционных проявлений.

2) Содержание проблемы и обоснование необходимости её решения программными методами.

Данный раздел в программах по противодействию коррупции в органах местного самоуправления действительно актуален. Наименование

раздела может быть разным, но суть должна быть одна – определить необходимость принятия программы, в связи с негативными последствиями коррупционных проявлений.

Традиционно данный раздел начинается с описания коррупции как основной проблемы государства в целом, а затем плавно переходит к местному значению данной проблемы.

Приведем одну из формулировок данного раздела, которая на наш взгляд всецело отражает содержание проблемы и необходимость ее решения программными методами:

«Внедрение правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции, повышение прозрачности деятельности администрации Екатерининского сельсовета являются необходимыми элементами реализации антикоррупционной политики в рамках настоящей программы.»

Предупреждение коррупции должно иметь приоритет перед иными мерами борьбы с этим явлением. В качестве реальной цели противодействия коррупции необходимо рассматривать снижение ее распространения до уровня, не препятствующего прогрессивному развитию общества.»

Программа представляет собой комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на создание эффективной системы противодействия коррупции на территории Екатерининского сельсовета, обеспечение защиты прав и законных интересов населения, организаций Екатерининского сельсовета от коррупциогенных факторов.»

Необходимость решения проблемы противодействия коррупции программно-целевым методом обусловлена высокой степенью сложности и комплексности решаемых задач по борьбе с коррупцией.»²⁰

Каких-либо строгих содержательных требований к описанию в данном разделе нет. Органы местного самоуправления должны руководствоваться спецификой коррупционных явлений и рисков в пределах своего муниципального образования.

3) Нормативное правовое обоснование программы.

В ходе исследования данного раздела, отметим, что в большинстве случаев органы местного самоуправления правильно указывают в антикоррупционных программах действующие федеральные законы, законы субъекта, регулирующие полномочия муниципалитетов в указанной сфере.

²⁰ Долгосрочная целевая программа «Противодействие коррупции в Екатерининском сельсовете Идринского района Красноярского края на 2012-2013 годы».

Приведем примерный перечень нормативного правового обоснования принятых органами местного самоуправления программ:

- Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Указ Президента РФ от 19.05.2008 №815 «О мерах по противодействию коррупции»;
- Указ Президента РФ от 21.07.2010 №925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;
- Указ Президента РФ от 11.04.2014 №226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы»;
- Закон субъекта РФ «О противодействии коррупции».

4) Оценка эффективности социально-экономических последствий от реализации программы.

Разумеется, органы местного самоуправления стремятся получить от реализации принятых ими программ наибольшего эффекта в борьбе с коррупцией.

Название данного раздела также может быть как «Ожидаемые последствия от реализации программ» и т.д. По сути, данный раздел содержит то, что хочет «видеть» муниципалитет, реализуя свою программу.

Приведем примеры содержательной части данного раздела одной из программ:

«Ожидаемые конечные результаты:

- *принятие нормативных правовых актов, способствующих минимизации коррупционных проявлений в органах местного самоуправления;*
- *получение данных о достаточности и эффективности предпринимаемых мер по противодействию коррупции в районе, в том числе изучение оценки населения состояния коррупции в районе;*
- *реализация положений Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части применения мер по предупреждению коррупции на муниципальной службе, в том числе путем повышения результативности деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов;*

- *повышение мотивации соблюдения муниципальными служащими администрации района ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой;*
- *минимизация возможностей установления неформальных связей между участниками совещательных органов, создаваемых администрацией района;*
- *снижение коррупционных рисков через выявление фактов, препятствующих целевому и эффективному использованию бюджетных средств;*
- *снижение коррупционных рисков через повышение эффективности управления муниципальным имуществом;*
- *минимизация усмотрения муниципальных служащих, обеспечивающих исполнение полномочий по оказанию муниципальных услуг;*
- *уменьшение количества возможных злоупотреблений через минимизацию контактов заявителей с муниципальными служащими, обеспечивающими исполнение полномочий по оказанию муниципальных услуг;*
- *создание информационных механизмов предупреждения и устранения обстоятельств, способствующих злоупотреблениям со стороны муниципальных служащих администрации*
- *создание условий для обеспечения большей информационной открытости и доступности процесса принятия управленческих решений;*
- *снижение издержек граждан и предпринимателей на преодоление административных барьеров;*
- *укрепление доверия граждан к деятельности органов местного самоуправления;*
- *сокращение зон повышенного коррупционного риска;*
- *создание условий для предупреждения и профилактики коррупции, формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции»²¹.*

Как уже было отмечено выше, некоторые муниципалитеты устанавливают целевые показатели (индикаторы) программ. На наш взгляд это верный способ проверить «работоспособность» программы. Только в этом случае достижение данных показателей будет свидетельствовать об эффективности принятой муниципалитетом программы по противодействию коррупции.

²¹ Долгосрочная целевая программа «Противодействие коррупции в Манском районе Красноярского края на 2013-2014 годы».

5) Мероприятия по реализации программы по противодействию коррупции.

Исследование ряда программ позволили нам сгруппировать антикоррупционные мероприятия в зависимости от целей их направленности.

а) Обеспечение правовых и организационных мер, направленных на противодействие коррупции.

Данный подраздел присутствует почти во всех программах и включает различный перечень мероприятий по реализации и управлению программой, например: «Проведение мониторинга применения административных регламентов исполнения функций муниципального контроля», «Разработка проектов муниципальных правовых актов по противодействию коррупции в муниципальном образовании, внесение изменений в муниципальные правовые акты по вопросам противодействия коррупции» - причем указанные мероприятия относятся к нормативно-правовому обеспечению антикоррупционной деятельности в муниципальном образовании, а такие мероприятия как: «Проведение опроса с целью определения уровня удовлетворенности получателей муниципальных услуг качеством предоставления муниципальных услуг и выявления коррупциогенных факторов в рамках мониторинга качества предоставления муниципальных услуг», «Проведение анкетирования по вопросам коррупции среди жителей муниципального образования» относятся больше к организационным мероприятиям, так как целью этих мероприятий является аналитическая работа, сбор информации о коррупционных проявлениях в муниципалитете – и тем самым обеспечения эффективности программы.

б) Совершенствование механизма контроля соблюдения ограничений и запретов, связанных с прохождением муниципальной службы.

В данном разделе, как правило, включаются антикоррупционные меры в отношении служащих в органах местного самоуправления: «Организация и проведение проверок сведений, представленных в соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданами при поступлении на муниципальную службу, а также по соблюдению муниципальными служащими ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой»; «Обеспечение своевременного представления муниципальными служащими, определенных перечнем, сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера»; «Организация заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию

конфликта интересов (при наличии оснований)». Помимо указанных мероприятий, направленных на внутренний контроль муниципальных служащих, во многих программах встречаются и такие как: «Анализ жалоб и обращений граждан о фактах коррупции в органах местного самоуправления и организация проверок указанных фактов, инициированных жителями муниципального образования», которые на наш взгляд имеют публичный эффект сдерживания муниципальных служащих от участия в коррупционных проявлениях.

Отметим, что некоторые программы содержат перечень мероприятий, направленных на специальное антикоррупционное обучение выборных должностных лиц, муниципальных служащих. Указанные мероприятия именуется по-разному в программах: «Проведение семинаров, тренингов по противодействию коррупции», «Включение в содержание квалификационного экзамена и аттестации муниципальных служащих вопросов на знание антикоррупционного законодательства и т.д.».

в) Противодействие коррупции в сферах, где наиболее высоки коррупционные риски.

Данный раздел встречался редко в исследуемых нами программах, однако мы считаем, что он имеет большую значимость, а проведение включенных в него мероприятий позволит эффективно противостоять коррупции в муниципальном образовании. Так к мероприятиям, которые можно включить в указанную группу можно отнести: «Проведение проверок целевого и эффективного использования средств местного бюджета муниципального образования», «Организация мониторинга отклонения закупочных цен по государственному заказу на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд от среднерыночных».

Конечно, перечень мероприятий органы местного самоуправления определяют самостоятельно, с учетом специфики экономической, демографической ситуации в муниципальном образовании, так, например, некоторыми муниципалитетами были определены следующие меры по противодействию коррупции в рамках данного раздела: «Осуществление контроля, выявление и пресечение коррупционных нарушений в ходе процессов, связанных с предоставлением земельных участков, реализацией недвижимого муниципального имущества, сдачей помещений в аренду»; «Информирование предпринимателей муниципального образования об изменениях в законодательстве в части, касающейся сферы малого и среднего бизнеса»; «Организация и проведение заседаний представителей органов местного самоуправления, правоохранительных органов и предпринимателей с целью предупреждения и исключения фактов

коррупции, выработки согласованных мер по снижению административных барьеров».

Безусловно, установление диалога с бизнес-сообществом, представителями правоохранительных органов максимально обеспечат достижение позитивного результата в борьбе с коррупцией, так как наиболее часто коррупционные проявления встречаются в формате «чиновник-предприниматель».

Обращаем ваше внимание, что перечень мероприятий, которые муниципалитеты включают в планы и программы по противодействию коррупции, не является исчерпывающим. Приведенные выше результаты исследований данных планов и программ показали, что наибольший эффект в борьбе с коррупцией достигается путем проведения организационных мероприятий: выявление фактов коррупции путем опроса и анкетирования жителей муниципального образования, установление диалога с гражданами, органами прокуратуры, полиции, совместные мероприятия с представителями малого и среднего предпринимательства и т.д.

Отражение таких мероприятий в плане или программе, их реализация по факту устраняет формализм в деятельности органов местного самоуправления по противодействию коррупции и снижает ее уровень в самом муниципальном образовании.

4.2. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

Особое, значимое место в числе мер по предупреждению коррупции занимает антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

Эксперти́за (от лат. *expertus* — опытный, сведущий) — исследование, проводимое лицом, сведущим в науке, технике, искусстве или ремесле, привлечённым по поручению заинтересованных лиц, в целях ответа на вопросы, требующие специальных познаний.

Объектами антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и их проекты.

В российском законодательстве отсутствует четкое понятие и критерии определения нормативности муниципального правового акта.

Однако, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 9 Постановления от 29.11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» определил следующие существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В качестве субъектов проведения антикоррупционной экспертизы Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон № 172-ФЗ) определил:

- органы прокуратуры РФ;
- Министерство юстиции РФ и его территориальные органы;
- органы, организации, их должностные лица, принявшие нормативный правовой акт.

За счет собственных средств независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) могут проводить институты гражданского общества и граждане РФ.

Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов определил как **меру по профилактике коррупции (п. 2 ст. 6)**.

В соответствии со статьей 5 Закона Республики Крым №36-ЗРК к субъектам антикоррупционной деятельности относятся органы местного

самоуправления, статьи 10 – 11 указанного Закона устанавливают порядок проведения антикоррупционной экспертизы лишь в отношении законов Республики Крым и их проектов, не регулируя данную процедуру в отношении муниципальных правовых актов и их проектов.

Вместе с тем, согласно части 4 статьи 3 Федерального закона №172-ФЗ антикоррупционная экспертиза проводится органами, организациями, их должностными лицами - в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, **органов местного самоуправления**, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Таким образом, органам местного самоуправления необходимо принять свой муниципальный правовой акт, регулирующий порядок проведения антикоррупционной экспертизы, который будет соответствовать требованиям Федерального закона № 172-ФЗ и Методике, утвержденной Постановлением Правительством РФ.

Когда заходит речь о **порядке проведении антикоррупционной экспертизы** органами местного самоуправления, то особое внимание следует уделить содержанию данного процесса, который формируется путем соблюдения основных **принципов** проведения антикоррупционной экспертизы, установленными Федеральным законом №172-ФЗ и **Методики** ее проведения.

Принципы проведения антикоррупционной экспертизы

Статьей 5 Федерального закона 172-ФЗ установлены основные принципы проведения антикоррупционной экспертизы, а именно:

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц

(далее - органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Важно отметить, что среди основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), законодатель выделяет **компетентность** лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). В связи с этим, при возложении обязанностей по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) на конкретного сотрудника, в случае, если у него отсутствуют соответствующее образование, необходимо обеспечить прохождением им обучения (повышения квалификации) по вопросам ее проведения.

Анализ судебной практики показал, что зачастую органы прокуратуры обращаются в суд с заявлением о бездействии органов местного самоуправления, выразившегося в непроведении антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

В качестве примера можно привести дело, рассмотренное в апелляционной инстанции. Удовлетворяя требования прокурора, суд приводит следующее правовое обоснование: «суд первой инстанции обоснованно удовлетворил заявление прокурора и обязал Совет депутатов проводить в соответствии с требованиями действующего законодательства антикоррупционную экспертизу принимаемых проектов нормативных правовых актов, с целью чего необходимо определить орган и должностное лицо, ответственные за проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов».

Не могут являться основанием для отмены решения суда доводы жалобы о том, что Совет депутатов не обладает статусом юридического лица, поскольку согласно статье 124 ГК РФ муниципальные образования в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, приравниваются к юридическим лицам.

В части 9 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо установлено, что представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

Довод жалобы о том, что решение суда постановлено в нарушение принципа разделения властей является необоснованным, поскольку в ходе рассмотрения дела суд установил нарушение требований федерального законодательства и в рамках предоставленных полномочий обязал Совет депутатов МО «Нестеровский сельсовет» Новосергиевского района Оренбургской области его устранить.

То обстоятельство, что в соответствии со статьёй 9.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» на прокуроров возложена обязанность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов **не исключает и не подменяет обязанность представительных органов местного самоуправления проводить антикоррупционную экспертизу принимаемых нормативных правовых актов**, возложенную на них Федеральным законом от 17.07.2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В связи с этим доводы жалобы в этой части являются не состоятельными.

Кроме того, являются необоснованными доводы жалобы о том, что никто из депутатов Совета депутатов не обладает соответствующим образованием, поскольку данные обстоятельства юридического значения для разрешения спора не имеют.

При таких обстоятельствах оснований для удовлетворения жалобы и отмены решения суда не имеется.»²².

Таким образом, в настоящее время проведение антикоррупционной экспертизы обязательно не только в отношении проектов, но и вступивших в законную силу нормативных правовых актов, а само ее проведение осуществляется не только правотворческим органом, но и органами прокуратуры, юстиции и различными институтами гражданского общества. При этом один орган не подменяет другой в проведении антикоррупционной экспертизы, а исполняет свою обязанность, установленную законом.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы

Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» были утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – Методика), положения которой также необходимо учитывать при проведении антикоррупционной экспертизы.

Законодатель определил, что антикоррупционная экспертиза проводится в целях выявления в правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие

²² Кассационное определение Смоленского областного суда от 17 сентября 2013 г. по делу № 33-3826.

для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Методика регламентирует две группы коррупциогенных факторов.

1. Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а в частности:

а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

2. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, а именно:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

Нередко органы местного самоуправления, проводя антикоррупционную экспертизу своих нормативно-правовых актов и их проектов, не усматривают отдельные коррупциогенные факторы, и не устраняют нарушения, инициируя обращения органов прокуратуры в суды с заявлениями о признании незаконными бездействия ОМСУ.

Приведем пример: прокурор Ардатовского района Нижегородской области в интересах неопределенного круга лиц, проживающих на территории муниципального образования Личадеевский сельсовет Ардатовского муниципального района обратился в суд с иском к Администрации указанного муниципального образования о признании незаконным бездействия администрации по не проведению антикоррупционной экспертизы постановлений администрации муниципального образования Личадеевский сельсовет.

В ходе судебного разбирательства было установлено, что раздел 2 административного регламента по предоставлению муниципальных услуг, принятого постановлением администрации Личадеевского сельсовета, не содержит информации о возможности получения услуги через Многофункциональный центр Ардатовского района.

Отсутствие в административном регламенте указанных норм позволяет должностным лицам органов местного самоуправления регистрировать заявления по усмотрению правоприменителя, тем самым создает предпосылки возможности непринятия жалоб с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», официального сайта органа на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении муниципальной услуги, что в соответствии с пп. «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением

Правительства РФ от 26.02.2010 №96, является коррупциогенным фактором, связанным с широтой дискреционных полномочий (отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решений органами местного самоуправления их должностными лицами).

В итоге, изложенные нарушения, а также требования прокуратуры привести в соответствие с действующим законодательством муниципальный нормативно-правовой акт ОМСУ Личадаевовского сельсовета признали.²³

Анализ Порядков(Положений) о проведении антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, принятых в муниципальных образованиях Республики Крым, показал, что большинство муниципалитетов помимо изложенных нами выше принципов и перечня коррупциогенных факторов, включают в структуру порядков следующие содержательные разделы:

1) Учет нормативных правовых актов и проектов НПА (*поступившие на антикоррупционную экспертизу НПА, проекты НПА регистрируются в специальном Журнале учета*);²⁴

2) Сроки проведения антикоррупционной экспертизы, должностные лица ее проводящие, заключение по результатам ее проведения.

Содержательно данный раздел может выглядеть так:

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится в течение 10 рабочих дней со дня их поступления в юридический отдел управления организационно правового обеспечения аппарата Ялтинского городского совета Республики Крым. При проведении антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта специалист юридического отдела управления организационно правового обеспечения аппарата Ялтинского городского совета Республики Крым, проводящий антикоррупционную экспертизу, может в рабочем порядке привлечь исполнителя, подготовившего проект муниципального нормативного правового акта, для дачи пояснений по проекту.

По результатам антикоррупционной экспертизы юридическим отделом управления организационно-правового обеспечения аппарата Ялтинского городского совета Республики Крым готовится заключение по форме, утвержденной постановлением председателя Ялтинского городского совета.

В заключении отражаются все выявленные положения проекта нормативного правового акта, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта

²³ Решение Ардатовского районного суда Нижегородской области от 13.10.2015 по делу №2-482/2015.

²⁴ Распоряжение Администрации Бахчисарайского района от 31.03.2015 №18 «Об утверждении Положения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Администрации Бахчисарайского района Республики Крым».

нормативного правового акта (разделы, главы, статьи, части, пункты, подпункты, абзацы) и соответствующих коррупциогенных факторов, а также предлагаемые способы их устранения.²⁵

По результатам рассмотрения данного раздела, хотелось бы отметить главное – антикоррупционная экспертиза НПА их проектов, являясь одной из важных мер по предупреждению коррупции, требует качественного подхода со стороны органов местного самоуправления и их должностных лиц, потому что именно от качества ее проведения зависят права и интересы жителей муниципалитета, а также пресекаются на корню возможные коррупционные проявления уже до принятия нормативного правового акта.

²⁵ Постановление Ялтинского городского Совета от 23.03.2015 № 6 «Об утверждении Положения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Ялтинского городского совета Республики Крым».

4.3. Антикоррупционный мониторинг.

В соответствии с пунктом 4 статьи 9 Закона Республики Крым №36 – ЗРК одной из мер по предупреждению коррупции является проведение **мониторинга антикоррупционных правонарушений**.

Статья 12 вышеуказанного закона содержит цели антикоррупционного мониторинга и способы достижения каждой из них.

Цель №1	Способы
<i>Обеспечение разработки, принятия и реализации программы по противодействию коррупции</i>	а) учет коррупционных правонарушений; б) анализ документов; в) проведение исследований, опросов, экспериментов, обработки, оценки и анализа данных о проявлениях коррупции.
Цель №2	Способы
<i>Обеспечение оценки эффективности реализации антикоррупционной деятельности</i>	а) наблюдение за результатами применения мер предупреждения, пресечения и ответственности за коррупционные правонарушения, а также мер возмещения причиненного такими правонарушениями вреда; б) анализ и оценка полученных в результате такого наблюдения данных; в) разработка прогнозов будущего состояния и тенденций развития ситуации в сфере противодействия коррупции.

Раскрывая цели проведения антикоррупционного мониторинга и способы их достижения, отметим очень важное: **мониторинг предшествует** разработке программы/плана по противодействию коррупции, являясь основным источником и критерием отбора тех мероприятий, которые будут заложены в программу/план.

Кроме того антикоррупционный мониторинг просто необходим, для того, чтобы в результате реализации того или иного мероприятия, уже включенного в антикоррупционную программу/план, можно было

проанализировать и дать оценку его эффективности в сфере борьбы с коррупцией, а также спрогнозировать необходимость проведения данного мероприятия в будущем.

Таким образом антикоррупционный мониторинг состоит из ряда процессов:

- наблюдения;
- сбора информации;
- анализа;
- оценки;
- прогноза.

Совокупность указанных процессов, наряду с принципами открытости и гласности, которые обеспечивают доверие к результатам антикоррупционного мониторинга, формируют у местной власти и жителей объективное сознание неприязни и нетерпимости к коррупции.

На наш взгляд, чем выше качество, непредвзятость, объективность проводимого муниципалитетом антикоррупционного мониторинга, тем отчетливей идентифицируются сферы проявления коррупции, причины, способствующие подобному проявлению.

Информация, которая собирается в ходе проведения антикоррупционного мониторинга, разнообразна и зависит от уровня коррупциогенности в муниципалитете. К такой информации, подлежащей сбору, оценке и анализу, могут относиться сведения о:

1. *состоянии работы по планированию мероприятий антикоррупционной направленности и организации, их исполнению органами местного самоуправления;*
2. *состоянии работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления и их проектов; ее результатах;*
3. *соблюдении лицами, замещающими должности муниципальной службы и муниципальные должности, основных обязанностей и ограничений, установленных статьей 12 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», статьёй 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (информация о количестве нарушений и лицах, их допустивших);*
4. *соблюдении лицами, замещающими должности муниципальной службы и муниципальные должности, обязанности представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (информация о количестве нарушений и лицах, их допустивших);*

5. *конфликтах интересов в отношении лиц, замещающих должности муниципальной службы и муниципальные должности;*
6. *результатах осуществления контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;*
7. *оценке эффективности, результативности, правомерности (законности) и целевого характера использования бюджетных средств органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края;*
8. *признаках коррупционных правонарушений, выявленных в органах местного самоуправления, а также фактах привлечения к ответственности лиц, замещающих должности муниципальной службы и муниципальные должности;*
9. *количестве сообщений граждан о коррупционных правонарушениях, поступивших в ОМСУ муниципалитета;*
10. *мероприятиях, проводимых среди муниципальных служащих, граждан, на предприятиях, в организациях, посвященных образованию в сфере противодействия коррупции, результатах этих мероприятий.*

Отметим, что в настоящее время методические рекомендации по проведению антикоррупционного мониторинга Советом министров Республики Крым не утверждены.

Однако, обращаясь к организационно-правовым основам проведения антикоррупционного мониторинга в муниципальных образованиях других субъектов Российской Федерации, отметим, что порядок его проведения устанавливается различными муниципальными правовыми актами, принимаемыми как представительными, так и исполнительными органами местного самоуправления (в большей степени данный процесс инициируется **решениями представительных органов**, в меньшей степени – **постановлениями администрации и распоряжениями главы муниципального образования**).

При принятии указанных муниципальных правовых актов целесообразно формировать приложения, которые содержали бы графики, схемы, определяющие результаты и прогнозы антикоррупционного мониторинга.

Мы считаем, что подобное изложение показателей мониторинга достаточно эффективно для сравнительного анализа с показателями

прошлых периодов и выработки на основании результатов данного анализа новых, качественных мер по предупреждению коррупции.

По завершению антикоррупционного мониторинга органам местного самоуправления целесообразно составить итоговый документ. Примерами таких документов могут быть: «Аналитическая справка», «Результаты исследования», «Отчет по результатам мониторинга».

4.4. Антикоррупционное образование и пропаганда.

Одной из мер по предупреждению коррупции, сферы влияния которой направлены как на отношения, происходящие в муниципальной среде и деятельности должностных лиц, так и на общественные институты, является антикоррупционное образование и пропаганда.

Антикоррупционное образование, на наш взгляд - это имеющий устойчивую цель процесс обучения и воспитания личности, в интересах общества и государства, основанный на различных программах, реализуемых в образовательных учреждениях, для решения таких задач как формирование антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры обучающихся и т.д.

Четкого определения **антикоррупционной пропаганды** нет, в законах отдельных субъектов РФ, она представлена как деятельность органов местного самоуправления, целью которой является просветительская работа в обществе по вопросам противодействия коррупции в любых ее проявлениях, воспитание у населения чувства нетерпимости к коррупции, формирование гражданской ответственности.

Статья 13 Закона Республики Крым №36-ЗРК не раскрывает понятия вышеуказанных терминов, но отвечает на вопросы, как должны осуществляться антикоррупционные образование и пропаганда, и какие цели преследует реализация данной меры по предупреждению коррупции.

Антикоррупционное образование

Средства	Цель
- целенаправленный процесс обучения;	Формирование антикоррупционного мировоззрения, повышение уровня правосознания и правовой культуры, а также дополнительное профессиональное образование специалистов
- целенаправленный процесс воспитания;	

Антикоррупционная пропаганда

Средства	Цель
Средства массовой информации	Проведение просветительской работы в обществе по вопросам противодействия коррупции, воспитание нетерпимости к фактам коррупции

В ходе ознакомления с планами по противодействию коррупции, принятыми в муниципальных образованиях Республики Крым, нами были изучены мероприятия, которые муниципалитеты осуществляют на практике по реализации антикоррупционного образования, антикоррупционной пропаганды, к ним относятся:

- *Проведение мероприятий по правовому образованию (лекции, семинары, консультации) в сфере противодействия коррупции как в органах местного самоуправления, так и на предприятиях, в учреждениях;*
- *Организация информационных теле- и радиопередач, специальных интервью, публикаций антикоррупционной пропаганды в печатных СМИ, размещение социальной рекламы по вопросам предотвращения коррупции, создание и наполнение подразделов официальных сайтов органов местного самоуправления муниципального образования по указанным выше вопросам;*
- *Организация и проведение «прямых линий» с гражданами по вопросам антикоррупционного просвещения, изготовление и размещение в местах где осуществляется прием граждан информационных стендов «Общество против коррупции»;*
- *Создание и обеспечение функционирования электронного почтового ящика на официальном сайте муниципального образования для приема сообщений о фактах коррупции;*
- *Создание открытого интернет - ресурса для опубликования сведений о нарушениях в сфере размещения муниципальных заказов и принятых мерах.*

Изложенные мероприятия встречались в большинстве планов ОМСУ по противодействию коррупции.

Однако в некоторых муниципальных образованиях с целью образования граждан в сфере противодействия коррупции, приняты **методические рекомендации по вопросам повышения уровня правосознания граждан и популяризации антикоррупционных стандартов поведения, основанных на знаниях общих прав и обязанностей, которые размещены на сайтах муниципалитета и содержат полезную информацию о коррупции как негативном явлении, мерах которые должны принимать граждане и ОМСУ для того чтобы предотвратить коррупционные проявления.**²⁶

Другие муниципальные образования публикуют на своих сайтах **презентации** на тему *«вопросы повышения уровня правосознания граждан и популяризации антикоррупционных стандартов поведения, основанных*

²⁶ Методические рекомендации по вопросам повышения уровня правосознания граждан и популяризации антикоррупционных стандартов поведения, основанных на знаниях общих прав и обязанностей, разработанные и принятые администрацией Бахчисарайского района Республики Крым.

на знаниях общих прав и обязанностей»²⁷.

Если выше мы излагали примеры мероприятий по осуществлению антикоррупционного образования, то некоторые муниципалитеты приняли отдельный план мероприятий по реализации **антикоррупционного просвещения**, отнеся к таким мероприятиям:

- *Организацию тематических встреч с молодежью, проведение открытых лекций, конференций: «Коррупция. Актуальные проблемы. Региональный, всероссийский и международный опыт противодействия коррупции»;*

- *Проведение комплекса мероприятий, приуроченных к Международному дню борьбы с коррупцией.*²⁸

Особую роль в реализации антикоррупционного образования и пропаганды является доступное размещение на сайте муниципального образования соответствующей информации.

Анализ сайтов муниципалитетов республики Крым позволил выявить в большинстве случаев следующие недостатки:

1) отсутствуют разделы с информацией, посвященной противодействию коррупции;

2) раздел по противодействию трудно найти, так он помещен в другие разделы сайта: «Кадровая политика», «Справочная информация», что в свою очередь создает препятствия гражданам в ознакомлении с информацией по противодействию коррупции;

3) в разделе «Противодействие коррупции», в перечне МНПА размещены Указы Главы Республики Крым, которые регулируют правоотношения в государственных органах субъекта и не имеют отношения к местному самоуправлению;

4) отсутствуют окна с «обратной связью», которые позволили бы обращаться гражданам с фактами, изобличающими коррупциогенные проявления.

Для эффективного освещения деятельности органов местного самоуправления муниципального образования, их должностных лиц в сфере противодействия коррупции, а в частности реализации описываемой в настоящем разделе антикоррупционной меры, **рекомендуем упростить структуру сайта в сети «Интернет».**

Полагаем, что раздел, название которого должно говорить само за себя – «Антикоррупционная деятельность», «Противодействие коррупции» и т.д. должен быть размещен в доступном, «поверхностном» месте сайта муниципального образования. В этой связи, можно отметить положительный опыт доведения информации по вопросам противодействия коррупции

²⁷ Презентация Администрации Белогорского района Республики Крым.

²⁸ Распоряжение Администрации Краснопереконского района от 16.02.2015 №12 «Об утверждении плана мероприятий по антикоррупционному просвещению в Краснопереконском районе на 2015-2016 годы».

через сайт таких муниципальных образований как: Джанкойский район, Красноперекоский район, Нижнегорский район, Бахчисараский район, городской округ Ялта, Советский район, городской округ Симферополь, городской округ Евпатория

Перечень «инструментов» антикоррупционного образования и пропаганды, конечно, может быть расширен, однако очевидными результатами его применения является достижение эффективных результатов в противодействии коррупции, формировании как у муниципальных служащих и выборных должностных лиц, так и у жителей муниципального образования сознания нетерпимости к коррупционным проявлениям.

4.5. Отчеты о реализации мер антикоррупционной деятельности.

Рассматриваемая в настоящем разделе мера по предупреждению коррупции, регламентируется статьей 14 Закона Республики Крым №36-ЗРК, согласно которой субъекты антикоррупционной деятельности, к которым относятся органы местного самоуправления, обязаны предоставить отчет о реализации мер антикоррупционной деятельности.

Очень важно отметить, что в процессе реализации описываемой меры по предупреждению коррупции, органы местного самоуправления наряду с другими субъектами антикоррупционной деятельности, **являются не единственными участниками.**

Так, региональный законодатель в статье 14 Закона № 36 - ЗРК установил:

1) Отчет, подготавливаемый субъектами антикоррупционной деятельности предоставляется по запросу уполномоченного органа в течение месяца.

В разделе 3 мы упоминали, что **уполномоченным органом** Республики Крым по осуществлению функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений был определен **Комитет по противодействию коррупции Республики Крым**, основной задачей которого и является координация взаимодействия органов власти Республики Крым, *органов местного самоуправления в Республике Крым*, организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, общественных объединений по вопросам антикоррупционной деятельности в Республики Крым.

Считаем что предоставление отчета органами местного самоуправления уполномоченному органу является необходимым условием для выработки основного направления по повышению эффективности противодействия коррупции в Республике Крым - **проведение единой политики в области противодействия коррупции.**

Таким образом, реализация меры по предупреждению коррупции: отчеты о реализации мер антикоррупционной деятельности представляет собой процесс состоящий из следующих стадий:

1) Предоставление органами местного самоуправления уполномоченному органу в течение месяца отчета о реализации антикоррупционных мер в муниципалитете;²⁹

2) Подготовка ежегодного сводного отчета уполномоченным органом;³⁰

3) Предоставление ежегодного сводного отчета о реализации мер антикоррупционной деятельности в Республике Крым на рассмотрение Главы Республики Крым и Государственного Совета Республики Крым, а также направление его в прокуратуру Республики Крым;³¹

²⁹ пункт 1 статьи 14 Закона Республики Крым № 36-ЗРК.

³⁰ пункт 2 статьи 14 Закона Республики Крым № 36-ЗРК.

³¹ пункт 3 статьи 7 Закона Республики Крым № 36-ЗРК.

4) Опубликование основных положений ежегодного сводного отчета в средствах массовой информации.³²

Данная мера для органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Крым является в своем роде завершающей в установленном плане/программой период, поскольку отвечает на ряд итоговых вопросов:

- реализовали ли в полном объеме ОМСУ муниципального образования все мероприятия, образующие в совокупности каждую из мер по предупреждению коррупции в установленные сроки?

- какие результаты были достигнуты в результате реализации мер по предупреждению коррупции?

- насколько эффективны были реализованные меры по предупреждению коррупции?

- какие дополнительные мероприятия следует проводить при реализации мер по предупреждению коррупции в следующем плановом периоде, с учетом выявленных недостатков?

- иное.

Несомненно, что положения ежегодного сводного отчета будут показателями результативности и эффективности борьбы каждого муниципалитета с коррупцией. Однако итоговую оценку данной борьбы даст народ, ознакомившись с показателями отчета в средствах массовой информации.

³² пункт 3 статьи 14 Закона Республики Крым № 36-ЗРК.

4. Деятельность Института муниципального развития по вопросам противодействия коррупции.

В ходе постоянного мониторинга федерального, регионального законодательства, специалистами Учреждения с учетом потребностей органов местного самоуправления разрабатываются проекты муниципальных актов.

В настоящее время, по вопросам противодействия коррупции разработаны и применимы для муниципальных образований Республики Крым следующие типовые акты:

- проект Решения «О перечне должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, в отношении которых для граждан, их замещавших, после увольнения с муниципальной службы в течение двух лет установлены ограничения при заключении трудового договора»;
- проект Решения/Постановления «Об утверждении Положения о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений»;
- проект Решения «Об утверждении Порядка увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе».

Указанные модельные правовые акты размещены на сайте www.krasimr.ru в разделе «Методические материалы».