

ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Л.А. АНДРЕЕВА, А.Ю. КИРЬЯНОВ

Статья посвящена вопросам планирования противодействия коррупции и совершенствования кадровой политики в системе муниципальной службы, формирования кадрового резерва муниципальной службы, правового статуса муниципального служащего, требованиям, предъявляемым к кандидатам, поступающим на муниципальную службу, мониторингу и экспертизе на коррупциогенность нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Одним из эффективных механизмов противодействия коррупции является формирование и проведение антикоррупционной политики в органах местного самоуправления. Практика свидетельствует, что противодействие коррупции не может сводиться только к привлечению к ответственности лиц, виновных в коррупционных нарушениях, необходима система правовых, экономических, образовательных, воспитательных, организационных и иных мер, направленных на предупреждение коррупции, устранение причин, ее порождающих. Несмотря на то, что органы местного самоуправления самостоятельны в решении вопросов противодействия коррупции, организация работы по данному направлению осуществляется комплексно на всех уровнях власти в рамках единой антикоррупционной политики. <1>

<1> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (в ред. от 21.11.2011 N 329) // Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2011. N 48. Ст. 6730.

С целью вовлечения в сферу противодействия коррупции более широкого круга лиц, представителей институтов гражданского общества, а также установления действенного контроля за реализацией мероприятий органам местного самоуправления рекомендуется подготовить и утвердить программу (план) мероприятий по противодействию коррупции. Практически все муниципальные образования имеют такие планы, но вместе с тем

необходимо отметить процедуру утверждения, а соответственно, перспективы реализации и контроля антикоррупционных программ (планов). Предпочтительнее, если программа будет утверждена решением депутатов представительного органа муниципального образования и подписана главой муниципалитета, в противном случае может быть парадоксальная ситуация, когда администрация муниципалитета сама принимает и утверждает программу отдельно от представительного и контролирующего органов, или в муниципальном образовании сразу действуют две программы - одна принята депутатами, а другая - органом исполнительной власти, обе имеют финансовую составляющую и самостоятельно противодействуют коррупции в отдельно взятом муниципалитете.

На уровне городских и сельских поселений рекомендуется разработать и принять планы мероприятий по противодействию коррупции, содержание которых должно соотноситься с мероприятиями антикоррупционной программы муниципального района, но не копировать последние. Одним из необходимых и достаточных условий является оценка своих возможностей по реализации мероприятий, которые реально будут выполнимы и действенны. Для подготовки программы (плана) в муниципальном образовании возможна паспортизация. Паспорт по противодействию коррупции может включать следующие разделы: характеристика проблемы, обоснование необходимости ее решения, методы решения; цели и задачи программы (плана); сроки реализации; система мероприятий; ресурсное обеспечение; оценка ожидаемой эффективности от реализации, а также целевые индикаторы (показатели) программы (плана); система управления и контроля.

Очерчивая характеристику проблемы, необходимо включить круг вопросов по анализу причин возникновения коррупции, обосновать связь с приоритетными направлениями социально-экономического развития конкретного муниципального образования и необходимость их решения, методы решения. В программе (плане) рекомендуется показать, что в противодействии коррупции немаловажная роль принадлежит органам местного самоуправления, что вполне объяснимо, ведь местное самоуправление - самый приближенный к населению уровень власти <2>. По статистике, граждане наиболее часто сталкиваются с проявлением коррупции и административными барьерами именно

в местных органах власти при оказании услуг населению в земельных, строительных, жилищно-коммунальных и других сферах. Коррупция препятствует эффективному развитию местного самоуправления, проведению социально-экономических преобразований, наносит ощутимый вред обществу, вызывает недоверие у граждан к государственным и муниципальным институтам

<2> Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 382.

Регулирование отношений в сфере противодействия коррупции на муниципальном уровне осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О противодействии коррупции" <3>, законами субъектов Федерации и другими нормативными актами, в связи с чем рекомендуется решение проблемы осуществлять программными методами, позволяющими обеспечить комплексный подход к решению поставленных задач, поэтапный контроль выполнения мероприятий и объективную оценку их результативности.

<3> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (в ред. от 21.11.2011 N 329) // Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2011. N 48. Ст. 6730.

Слишком большое количество целей и задач программы (плана) может свидетельствовать либо об их непродуманности, либо о формализме. Необходимо учитывать, что задачи должны быть сформулированы так, чтобы можно было оценить степень их достижения на основе целевых индикаторов (показателей) программы (плана). Однако, несмотря на разные варианты постановки цели плана, у них единая составляющая - устранение (минимизация) причин и условий, порождающих коррупцию, повышение качества и эффективности муниципального управления.

Требуют реальной проработки и сроки, установленные в программе (плане). Исходя из того что в настоящее время реализуется новый Национальный план по противодействию коррупции,

целесообразно определить сроки реализации муниципальных антикоррупционных программ на 2012 - 2013 гг. Безусловно, любой план (программа) должен содержать перечень мероприятий с указанием по каждому из них наименования мероприятия, сроков исполнения, источников финансирования, объемов финансирования по годам реализации, исполнителей.

В целом для большинства муниципальных образований актуальным является включение таких мероприятий, как контроль за использованием недвижимого имущества, земельных участков на территории муниципального образования; анализ результатов передачи прав на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, анализ передачи муниципального имущества в аренду; проведение комплексной проверки на предмет выявления нарушений в сфере владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; организация семинаров для предпринимателей по вопросам антикоррупционного законодательства; создание общедоступной информационной системы для обеспечения субъектов малого и среднего бизнеса информацией о порядке распоряжения муниципальным имуществом, перечне объектов для приватизации и аренды и т.д.

Одним из важнейших элементов программы (плана) представляют оценки эффективности (бюджетной, социальной, экономической), которые вычисляются по итогам их реализации за год и в целом за весь период действия программы (плана). Оценка эффективности реализации происходит на основе индикаторов (показателей), отражаемых в динамике, начиная с года, предшествующего году, в котором осуществлялась разработка программы (плана). Индикаторы (показатели) должны иметь количественные критерии оценки. Ответственность за своевременное и качественное выполнение мероприятий программы (плана), рациональное использование выделяемых на ее выполнение финансовых ресурсов несут исполнители (руководители структурных подразделений, должностные лица). На практике контроль за выполнением глава муниципалитета оставляет за собой, что в определенной степени уже имеет коррупционную составляющую, в связи с чем обоснованно контроль за выполнением возложить на заместителя главы администрации муниципального образования. Информация о

выполнении мероприятий должна рассматриваться на заседаниях комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, общественного совета по противодействию коррупции. Целесообразно руководство комиссией, а также председательство в ней возложить также на заместителя главы администрации муниципального образования. Отчет о ходе реализации программы (плана) представляется представительному органу местного самоуправления в сроки, установленные представительным органом, а также контрольному органу муниципального образования (если таковой имеется).

Целесообразно в процессе подготовки программы (плана) выработать индикаторы, которые могут показать результаты противодействия коррупции, для последующей оценки эффективности либо корректировки программы (плана), например: доля проектов нормативных правовых актов муниципального образования (представительных и исполнительных органов отдельно), прошедших антикоррупционную экспертизу, от общего количества нормативных правовых актов, принятых в отчетном периоде (%); доля устраненных коррупционных факторов в муниципальных правовых актах (проектах) представительных и исполнительных органов отдельно, прошедших антикоррупционную экспертизу, от общего числа выявленных коррупционных факторов <4> (%); 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 <5> (%); доля представлений прокуратуры в отношении муниципальных служащих, представивших неполные (недостоверные) сведений о доходах, от общего числа муниципальных служащих, представляющих указанные сведения <6> (%); доля оказываемых муниципальных услуг, по которым разработаны административные регламенты, от общего числа предоставляемых муниципальных услуг (%); доля предоставления муниципальных услуг в электронном виде от общего числа предоставляемых муниципальных услуг (%); отсутствие нарушений законодательства в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд <7>; доля

муниципальных служащих, прошедших обучение по вопросам противодействия коррупции, от общего числа муниципальных служащих, прошедших профессиональную подготовку и повышение квалификации (%); доля проведенных открытых аукционов в электронной форме от общего количества размещенных заказов для муниципальных нужд (%); количество проведенных семинаров (мероприятий) по вопросам противодействия коррупции (ед.); отсутствие нарушений законодательства в ходе проверок предоставления земельных участков, реализации недвижимого муниципального имущества; доля установленных фактов коррупции, от общего количества жалоб и обращений граждан, поступивших за отчетный период (%); размещение на сайте муниципального образования программы (плана) по противодействию коррупции и отчета о ее выполнении (да/нет)

Для реализации программы (плана) необходимо сформировать систему мероприятий по противодействию коррупции, включающую в себя следующие направления:

- формирование организационной основы профилактики коррупционных проявлений (определено структурное подразделение администрации муниципального образования, осуществляющее функции по противодействию коррупции; образована комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов; создан специальный раздел "Противодействие коррупции" на сайте муниципального образования; установлено взаимодействие с прокуратурой по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов <9>; организовано проведение проверок соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, и т.д.);

<9> Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // Собрание законодательства РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

- формирование правовой основы обеспечения антикоррупционной деятельности (определен перечень должностей муниципальной службы, при назначении на которые и при замещении которых муниципальные служащие обязаны предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; утверждена методика внутреннего мониторинга декларирования муниципальными служащими своих доходов и имущества, а также порядок публикации указанных сведений на сайте муниципального образования; разработан порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений и порядок организации проверки этих сведений; утвержден порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов и т.п.);

- организация антикоррупционного образования и пропаганды (размещение публикаций антикоррупционной направленности в СМИ; организация обучения работников кадровых служб по вопросам противодействия коррупции и т.д.).

Совершенствование механизма контроля соблюдения ограничений и запретов, связанных с прохождением муниципальной службы, требует проведения как одномоментных, так и длящихся либо систематических мероприятий:

- организацию 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 муниципального образования сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;

- проведение внутреннего мониторинга полноты и достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими;

- организация заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов (при наличии оснований);
- анализ жалоб и обращений граждан о фактах коррупции в органах местного самоуправления и организация проверок указанных фактов.

Одним из важнейших направлений противодействия коррупции является сфера размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, в том числе следует осуществлять следующие меры:

- контроль за соблюдением требований Федерального закона N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд";
- проведение анализа эффективности бюджетных расходов муниципального бюджета при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для муниципальных нужд;
- расширение практики проведения открытых аукционов в электронной форме;
- проведение выборочного сопоставительного анализа закупочных и среднерыночных цен на основные виды закупаемой продукции;
- размещение информации о проведении торгов на официальном сайте муниципального образования и другие.

Программа (план) предусматривает организацию антикоррупционного образования и пропаганды, формирование нетерпимого отношения к коррупции, в частности:

- обучение муниципальных служащих по вопросам противодействия коррупции (антикоррупционная экспертиза муниципальных правовых актов и их проектов);
- включение в содержание квалификационного экзамена и аттестации муниципальных служащих вопросов на знание антикоррупционного законодательства;
- организация и проведение семинаров с депутатами представительного органа местного самоуправления и муниципальными служащими всех уровней по вопросам противодействия коррупции;
- совершенствование взаимодействия общественного совета муниципального образования по противодействию коррупции и администрации муниципалитета с институтами гражданского

общества посредством включения в составы рабочих групп, комиссий, создаваемых в представительном органе и администрации муниципального образования представителей общественных объединений;

- размещение информации по вопросам противодействия коррупции на официальном сайте муниципалитета;
- освещение деятельности противодействия коррупции органов местного самоуправления муниципального образования в средствах массовой информации;
- издание и распространение брошюр и буклетов, содержащих антикоррупционную пропаганду и правила поведения в коррупционных ситуациях, и др.

Эффективность противодействия коррупции в определенной степени зависит от точного определения сфер, где наиболее высоки коррупционные риски (земельные и имущественные отношения, предпринимательская деятельность и т.д.):

- осуществление контроля, выявление и пресечение коррупционных нарушений в ходе процессов, связанных с предоставлением земельных участков, реализацией недвижимого муниципального имущества, сдачей помещений в аренду;
- анализ проведения конкурсов и аукционов по продаже объектов муниципальной собственности с целью выявления фактов занижения реальной их стоимости и случаев злоупотребления, для чего осуществляется размещение информации в СМИ и на официальном сайте муниципального образования:
- о возможности заключения договоров аренды муниципального недвижимого имущества, земельных участков;
- о результатах приватизации муниципального имущества;
- о предстоящих торгах по продаже, представлению в аренду муниципального имущества и результатах проведенных торгов.

Органы местного самоуправления обязаны информировать предпринимателей об изменениях в законодательстве в части, касающейся сферы малого и среднего бизнеса, организации и проведении заседаний представителей органов местного самоуправления, правоохранительных органов и предпринимателей с целью предупреждения и исключения фактов коррупции, выработки согласованных мер по снижению административных барьеров.

Реализация мероприятий программы (плана) по противодействию коррупции позволит:

- снизить уровень коррупционных рисков при решении вопросов местного значения и исполнении отдельных государственных полномочий, предоставлении муниципальных услуг, повышении их качества и доступности;
- повысить качество муниципальных правовых актов за счет проведения антикоррупционной экспертизы, усовершенствовать правовую базу по противодействию коррупции;
- создать условия для обеспечения открытости, здоровой конкуренции и объективности при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказании услуг для муниципальных нужд;
- привлечь представителей общественности к осуществлению антикоррупционного контроля за деятельностью органов местного самоуправления;
- повысить профессиональный уровень муниципальных служащих в вопросах противодействия коррупции;
- сформировать систему открытости и доступности информации о деятельности органов местного самоуправления при выработке и принятии решения по важнейшим вопросам жизнедеятельности населения;
- повысить правовую культуру населения и уровень доверия граждан к органам местного самоуправления.

Оценка эффективности реализации поставленных задач производится на основе индикаторов (показателей), позволяющих оценить ход реализации программы (плана):

- доля проектов нормативных правовых актов, 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) сведения о доходах, от общего числа муниципальных служащих, представляющих указанные сведения (%);
- доля оказываемых муниципальных услуг, по которым разработаны административные регламенты, от общего числа предоставляемых муниципальных услуг (%);
- доля предоставления муниципальных услуг в электронном виде от общего числа предоставляемых муниципальных услуг (%);
- доля нарушений законодательства в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд (%);
- доля проведенных открытых аукционов в электронной форме от общего количества размещенных заказов для муниципальных нужд (%);
- доля муниципальных служащих, прошедших обучение по вопросам противодействия коррупции, от общего числа муниципальных служащих, прошедших профессиональную подготовку и повышение квалификации (%);
- доля нарушений законодательства в ходе проверок предоставления земельных участков, реализации недвижимого муниципального имущества (%);
- доля установленных фактов коррупции от общего количества жалоб и обращений граждан, поступивших за отчетный период (%).

Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на принятые меры, коррупция по-прежнему затрудняет нормальное функционирование общественных механизмов, вызывает у населения серьезную тревогу и недоверие к органам местного самоуправления, создает негативный имидж органов местного самоуправления, снижая его социальную и инвестиционную привлекательность. Одной из нерешенных проблем остается низкий уровень правовой грамотности населения, отсутствие механизмов вовлечения граждан в сферу активной антикоррупционной деятельности.

Данные обстоятельства обуславливают необходимость решения проблем противодействия коррупции программными методами, что позволит обеспечить комплексность и последовательность проведения антикоррупционных мер, оценку их эффективности и контроля за результатами, разработку проектов муниципальных

правовых актов по противодействию коррупции, проведение антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и проектов муниципальных правовых актов, разработку административных регламентов оказания муниципальных услуг, проведения мониторинга качества предоставления муниципальных услуг, выработки предложений по повышению качества предоставления муниципальных услуг, внедрение механизма предоставления муниципальных услуг по принципу "одного окна", организации и проведения опроса (анкетирования) среди получателей муниципальных услуг с целью выявления коррупционных факторов и их последующее устранение, взаимодействие с другими муниципальными образованиями в вопросах разработки и принятия муниципальных правовых актов по противодействию коррупции, привлечение представителей гражданского общества к работе в органах по противодействию коррупции.