

УДК 343.9 (470.51))

**С.Ф. РАХИМОВ,**

*кандидат юридических наук, главный советник организационного отдела  
Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики*

## **ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

*В статье анализируются принятые в Республике Татарстан нормативные правовые акты, направленные на профилактику и противодействие коррупции. Рассматривается деятельность Республиканской экспертной группы по вопросам противодействия коррупции, а также изучаются вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества в деле предупреждения коррупционных рисков. Предлагаются конкретные меры по организации антикоррупционной работы на муниципальном уровне в целях повышения эффективности реализации мер по профилактике и противодействию коррупции.*

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления; антикоррупционная политика; профилактика коррупции; комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; нормативные правовые акты.

Большинство населения понимает и разделяет мнение о том, что коррупция является одной из серьезных угроз безопасности страны и неслучайно борьба с ней определена в качестве одного из приоритетов государственной политики.

Благодаря четкой политической воле руководства страны, создана законодательная база противодействия коррупции, приняты организационные решения по ее предупреждению, активизирована деятельность правоохранительных органов. Однако уровень коррупции остается достаточно высоким. В реализации антикоррупционных мер, в том числе и на муниципальном уровне остаются определенные проблемные вопросы, и их обсуждение, выработка предложений по их разрешению в настоящее время как никогда актуальны.

Как известно, в Татарстане с 2005 г. действует Стратегия антикоррупционной политики<sup>1</sup>, а в 2006 г. принят Закон «О противодействии коррупции»<sup>2</sup> и ряд других нормативных правовых актов, направленных на реализацию федераль-

ного и регионального законодательства в сфере борьбы с коррупцией.

Для обеспечения осуществления Президентом Республики Татарстан полномочий по организации антикоррупционной деятельности в структуре Аппарата Президента Республики Татарстан образован специальный государственный орган по реализации антикоррупционной политики, который действует уже шесть лет и в январе 2011 г. получил статус Управления.

В рамках противодействия коррупции в Республике Татарстан удалось решить ряд важных вопросов.

Во-первых, была сформирована единая система государственного финансового контроля за использованием бюджетных средств всех уровней. Координация осуществляется межведомственным советом под руководством Счетной палаты республики, что позволяет более эффективно использовать потенциал данных органов и вести четкий контроль за устранением выявляемых нарушений. В настоящее время специалисты Счетной палаты ориентированы и на установление возможных коррупционных проявлений, а главное, причин и условий, способствующих им.

Во-вторых, с 2007 г. в практику работы государственных и муниципальных органов вошло обязательное проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

<sup>1</sup> «О Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан»: Указ Президента Республики Татарстан от 08.04.2005 № УП-127 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2005. – № 4. – Апрель (II часть). – Ст. 460.

<sup>2</sup> «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»: Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2006. – № 93. – 7 мая.

В настоящий момент в Республике Татарстан аккредитацию Минюста России получили 46 независимых экспертов (среди регионов, входящих в ПФО, – это наибольшее количество). И здесь немаловажную роль играют независимые эксперты, чьи заключения позволяют своевременно выявлять коррупциогенные факторы.

В республике проведен ряд мероприятий, направленных на оказание помощи независимым экспертам: обучающие занятия по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы; в сети Интернет на портале правительства республики создан раздел, где размещаются все проекты нормативных правовых актов, что значительно упрощает доступ экспертов к документам.

В-третьих, для сокращения коррупционных рисков в рамках административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг практически завершена работа по переводу наиболее востребованных услуг в электронный вид. Эта деятельность является одним из направлений реализации таких принципов противодействия коррупции, как публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Сегодня посредством сети Интернет оказывается 98 видов таких услуг: электронная очередь в детские сады, оплата административных штрафов, коммунальных платежей, заказа на получение паспорта и многое другое. После введения электронной записи на прием к врачу этой услугой воспользовались почти 2 млн граждан. Электронная очередь в детские сады позволила не только сократить проблему очереди на 30–35% для детей старше трех лет, но и сделать процесс продвижения в очереди прозрачным и понятным для всех. Все это оказывает серьезное профилактическое воздействие на бытовую коррупцию.

Сейчас новым этапом развития Портала госуслуг стало появление функции «Народный контроль», где любой желающий может сообщить о замеченных в регионе проблемах, в том числе о коррупционных проявлениях. Все обращения обрабатываются и пересылаются в профильные ведомства.

В рамках портала «Официальный Татарстан» (<http://tatarstan.ru/>) объединены такие разделы, как «Электронное Правительство Республики Татарстан», «Портал муниципальных образо-

ваний» и другие, чем достигнута полная открытость в работе госаппарата и органов местного самоуправления. Причем в общественных местах размещены инфоматы, обеспечивающие этой услугой не только пользователей Интернета, но и другое население.

Более того, на персональных страницах госорганов и муниципалитетов созданы по единому образцу разделы «Противодействие коррупции», в которых сконцентрирована информация от деятельности специализированных комиссий до сведений о доходах. Любой посетитель сайта может оставить информацию (обращение) посредством «Интернет-приемной», которая обязательна к рассмотрению.

Однако хотелось бы заострить внимание на том, что исключительно технические решения не являются панацеей от такой болезни, как коррупция. Поэтому необходимо постоянное освещение вопроса повышения правосознания граждан, которое неразрывно связано с воспитанием уважения к закону. И такое воспитание должно начинаться с ранних лет, пока личность человека еще полностью не сформирована.

В республике разработана интерактивная антикоррупционная программа для школьников, которая в качестве пилотного проекта реализуется с 5 по 9 классы. В игровой форме, с применением компьютерных технологий до школьников доводятся основы права и экономики, прививается модель антикоррупционного поведения как нормы гражданского поведения.

Понятно, что оценить результат, а тем более ощутить его в ближайшем обозримом будущем нелегко, но формировать личность в духе неприятия коррупции необходимо уже с раннего возраста. Как показала практика, реализация антикоррупционной программы для школьников приносит положительные результаты: рисунки и сочинения школьников, участвующие в республиканском конкурсе к Международному дню противодействия коррупции, дают основания сделать вывод о том, что юные граждане проявляют нетерпимость к любым проявлениям коррупции в обществе.

Важную роль в формировании системы антикоррупционной политики играют общественные институты и организации, с которыми осуществляется сотрудничество, в том числе в рамках

Совета при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции<sup>3</sup>.

Определенным ноу-хау для республики стало формирование в рамках указанного Совета экспертных групп для изучения состояния антикоррупционной работы на местах<sup>4</sup>. В органы местного самоуправления и государственной власти Республики Татарстан осуществлено 10 выездов. Данной работе предшествует кропотливое изучение поступивших за последние пять лет жалоб и обращений, сведений органов госстатистики и госфинконтроля.

В состав групп входят представители Управления Президента по вопросам антикоррупционной политики, силовых ведомств, профильных министерств и представители общественных организаций. Столь представительный состав групп позволяет фактически сделать так называемый «срез» состояния дел по различным направлениям.

Так, наряду с изучением выполнения требований антикоррупционного законодательства, специалисты рассматривают вопросы расходования бюджетных средств, а также эффективности управления государственной и муниципальной собственностью. И самое главное, работникам на местах оказывается практическая помощь в организации работы, ведущей к минимизации коррупционных рисков в этих направлениях. Это особо актуально в связи с тем, что имеются определенные кадровые проблемы, особенно в органах местного самоуправления.

В порядке эксперимента в состав данных групп включаются психологи, которые проводят комплексное исследование морально-психологи-

ческого климата в коллективах, а также проводят добровольное тестирование лиц, состоящих в резерве на замещение руководящих должностей и действующих служащих. Необходимо отметить, что если вначале такая работа руководителями воспринималась довольно скептически, то после получения результатов с четкими рекомендациями и проведения тренингов с коллективами их мнения менялись кардинально. И такие перемены связаны, прежде всего, с тем, что руководители увидели реальное положение дел в своих коллективах и получили возможность проводить необходимые коррекционные мероприятия.

Результаты работы и рекомендации экспертных групп представляются Президенту республики, после чего направляются руководителям органов государственной власти, главам муниципальных районов для принятия мер. В настоящее время за допущенные нарушения некоторые руководители освобождены от занимаемой должности, 16 государственных и муниципальных служащих привлечены к дисциплинарной ответственности. Помимо кадровых решений устранены недостатки при осуществлении ремонтных работ, расторгнуты контракты, заключенные с нарушением законодательства, взысканы штрафы и пени, начисленные за срывы сроков исполнения государственных и муниципальных заказов.

Материалы о действиях руководителей, государственных и муниципальных служащих, в которых усматриваются коррупционные правонарушения, направляются в МВД и прокуратуру для процессуальной оценки фактов и принятия решений в соответствии с законодательством.

Однако деятельность Совета не ограничивается исключительно результатами работы экспертных групп. На его заседаниях были разработаны механизмы сокращения коррупционных проявлений в таких сферах, как:

- использование государственного и муниципального имущества;
- процедуры в делах о несостоятельности (банкротстве);
- привлечение и использование внебюджетных денежных средств общеобразовательными учреждениями.

Как известно, злейшим врагом коррупции является гласность, а непрерывное систематическое правовое просвещение граждан является мощным

<sup>3</sup> «О Совете при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции»: Указ Президента Республики Татарстан от 21.02.2011 № УП-71 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, 06.04.2011. – № 13 – Ст. 0420.

<sup>4</sup> «О Республиканской экспертной группе по вопросам противодействия коррупции»: Указ Президента Республики Татарстан от 02.06.2012 № УП-415 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, 08.06.2012. – № 43. – Ст. 1457.

заслоном на пути коррупции, поэтому повышение уровня правовой образованности граждан станет сдерживающим фактором для коррупционеров, если гражданин будет знать не только свои права и обязанности, но и способы их защиты.

В рамках организации правового просвещения населения в республике активно используются средства массовой информации, имеющие наиболее широкую аудиторию.

С декабря 2011 г. на одном из республиканских телеканалов запущен и реализуется в прямом эфире цикл передач на темы, наиболее близкие гражданам – это коррупция в сферах здравоохранения, жилищно-коммунальном хозяйстве и образовании. Для участия в откровенном разговоре приглашаются руководители госорганов и общественных организаций. Сейчас готовится новый цикл передач, из которых жители могли бы получить четкое представление о тех «программах поддержки», которые реализуются в республике, механизмах участия в них и минимальных требованиях по оформлению документов.

В ближайшее время начинается журналистский конкурс на лучшее освещение антикоррупционной тематики, итоги которого будут подведены 9 декабря. Основной упор делается на работы, выполненные в стиле журналистского расследования.

В целом для оценки эффективности принимаемых мер принят перечень основных показателей для проведения мониторинга эффективности деятельности по реализации антикоррупционных мер<sup>5</sup>. Мониторинг по итогам 2011 г. был использован при разработке третьей по счету Комплексной республиканской антикоррупционной программы на 2012–2014 гг., а также ведомственных и муниципальных программ.

<sup>5</sup> «О мерах по организации и проведению мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Татарстан, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан по реализации антикоррупционных мер на территории Республики Татарстан»: Указ Президента Республики Татарстан от 23.03.2011 № УП-148 // Ведомости Государственного Совета Татарстана». – 2011. – № 3. – Ст. 284.

Еще одним направлением стала активизация работы должностных лиц кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Для сведения: в республике действуют 40 комиссий по урегулированию конфликта интересов в республиканских органах государственной власти и 215 – в органах местного самоуправления.

Обучение ответственных лиц правовым и практическим вопросам организации их работы стало одним из направлений этой деятельности. В 2011 г. обучение прошли около 300 служащих.

Параллельно по результатам анализа наиболее проблемных и спорных вопросов были подготовлены методические пособия, в которых наряду с организационными рекомендациями вошли образцы документов, связанных с деятельностью комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, заполнением справок о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей, запросов в правоохранительные и контрольные органы, связанных с проверкой полноты и достоверности представленных сведений о доходах [1].

Здесь серьезную помощь Управлению по вопросам антикоррупционной политики оказывает Научно-исследовательский институт противодействия коррупции Института экономики, управления и права. Сейчас совместно с НИИ подготовлены специальные учебные программы для ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, которые будут проходить обучение в очно-заочной форме с получением соответствующих сертификатов.

Уже чувствуются определенные сдвиги в работе комиссий на местах. Например, в прошлом году комиссиями по урегулированию конфликта интересов вынесено более 500 решений по фактам нарушений требований антикоррупционного законодательства (в том числе по 429 нарушениям требований к достоверности и полноте сведений о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, 39 нарушениям требований к служебному поведению и по 14 случаям, требующим урегулирования конфликта интересов). Привлечено к дисциплинарной ответственности 26 государ-

ственных гражданских служащих и 242 муниципальных служащих. Три материала направлены в правоохранительные органы и двум лицам отказано в согласии на замещение должности в иной организации после их увольнения.

Вместе с тем практический опыт республики свидетельствует о наличии некоторых проблем, возникающих при реализации федерального законодательства о противодействии коррупции на муниципальном уровне. В связи с этим необходимо особо отметить как положительный фактор возможность проведения мониторинга правоприменения, предоставленную действующим законодательством региональным органам власти, что позволяет выявить пробелы в нормативной базе противодействия коррупции и выработать предложения по совершенствованию законодательства.

Анализ правоприменительной практики показал, что реализация некоторых положений действующего антикоррупционного законодательства связана со следующими проблемами.

Во-первых, формально по закону комиссии по урегулированию конфликта интересов должны создаваться в каждом из органов местного самоуправления, в том числе и в сельских поселениях. Однако практическое воплощение этого требования закона сопряжено с объективными трудностями. Ряд органов местного самоуправления, например, исполнительные комитеты сельских поселений, не имеют структурных подразделений, руководители которых должны входить в состав комиссий в обязательном порядке (подразделений кадровой службы, юридических или правовых подразделения).

Кроме того, на муниципальном, особенно на сельском уровне, затруднительно обеспечить включение в каждую комиссию представителя научных организаций и образовательных учреждений, деятельность которых связана с государственной или муниципальной службой, а также представителя общественной организации.

В республике эта ситуация на сегодняшний день решается путем создания в пределах муниципального района единой комиссии с делегированием ей полномочий по рассмотрению вопросов в отношении всех муниципальных служащих района. Для этого поселения, воспользовавшись предоставленным законодательством

правом передавать муниципальным районам часть полномочий по решению вопросов местного значения, заключают соглашения о передаче части своих полномочий по осуществлению мер по противодействию коррупции в поселениях в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В связи с этим представляется целесообразным на федеральном уровне законодательно закрепить право на создание единой для муниципального района и входящих в его состав поселений комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов путем внесения дополнений в федеральные законы «О противодействии коррупции» и «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В муниципальных образованиях, особенно в сельских поселениях, имеются объективные сложности с возложением функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений на должностных лиц кадровых служб. В большинстве органов местного самоуправления решение кадровых вопросов возлагается на должностных лиц общих, организационных, либо юридических отделов, т.е. практическая реализация мер по противодействию коррупции осуществляется лицами, выполняющими функции кадровых сотрудников в качестве дополнительной нагрузки, что не может не отразиться на качестве реализуемых мероприятий.

В связи с этим в настоящее время началась практическая реализация идеи назначения на муниципальном уровне помощников глав муниципальных районов и городских округов, которые бы обеспечивали реализацию главой муниципального образования полномочий в области антикоррупционной политики, а также взаимодействовали с должностными лицами кадровой и юридической служб, контрольных органов местного самоуправления и иных подразделений, занимающихся в пределах вопросов местного значения профилактикой коррупционных и иных правонарушений. В частности, такими помощниками может оказываться организационно-методическая и консультационная помощь по вопросам противодействия коррупции в органах местного

самоуправления, а также координироваться их деятельность.

В связи с этим в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» целесообразно внести дополнения, предусматривающие назначение в установленном порядке должностного лица местного самоуправления, наделенного полномочиями по осуществлению мер по противодействию коррупции в муниципальном образовании. На наш взгляд, таким образом будут реализованы актуальные подходы к организации

работы на муниципальном уровне, что позволит повысить эффективность реализации мер по противодействию коррупции и организовать соответствующую работу на профессиональном уровне.

#### Список литературы

1. Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Республики Татарстан: метод. пособие / И.И. Бикеев, П.А. Кабанов, А.Н. Маклакова, А.Ю. Панкратов, С.Ф. Рахимов. – Казань, 2012. – 119 с.

*В редакцию материал поступил 26.10.12*

#### Информация об авторе

**Рахимов Салават Фоатович**, кандидат юридических наук, главный советник организационного отдела, Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики

Адрес: 420014, Казань, Кремль, Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики, тел.: (843) 567 88 69

E-mail: Salavat.Rahimov@tatar.ru

#### S.F. RAKHIMOV,

*PhD (Law), Chief Adviser of organizational Department*

*Bureau of the President of Tatarstan Republic on anti-corruption policy*

#### ISSUES OF ANTICORRUPTION POLICY REALIZATION IN TATARSTAN REPUBLIC AT MUNICIPAL LEVEL

The article analyzes the normative legal acts enacted in Tatarstan Republic and aimed at corruption prevention and counteraction. The author views the activity of the Republican Expert Group on corruption counteraction, and investigates the issues of state bodies and local self-government interaction with the civil society institutions in the sphere of corruption risks prevention. The author proposes certain measures for anti-corruption work organization at municipal level in order to increase the efficiency of corruption prevention and counteraction measures.

*Key words:* local self-government bodies; anti-corruption policy; corruption prevention; Committee on keeping the requirements for official behavior and settling the interests' conflicts; normative legal acts.

#### References

1. *Organizatsiya raboty komissii po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebному поведению i uregulirovaniyu konflikta interesov v organakh mestnogo samoupravleniya Respubliki Tatarstan* (Organization of the activity of Committee on keeping the requirements for official behavior and settling the interests' conflicts in local self-government bodies of the Republic of Tatarstan), I.I. Bikeev, P.A. Kabanov, A.N. Maklakova, A.Yu. Pankratov, S.F. Rakhimov. Kazan, 2012, 119 p.

#### Information about the author

**Rakhimov Salavat Foatovich**, PhD (Law), Chief Adviser of organizational Department of Bureau of the President of Tatarstan Republic on anti-corruption policy

Address: Bureau of the President of Tatarstan Republic on anti-corruption policy, 420014, Kazan, Kremlin, tel.: (843) 567-88-69  
E-mail: Salavat.Rahimov@tatar.ru