ОДОБРЕНА

решением Совета при Главе Республики Дагестан

по противодействию коррупции

**К О Н Ц Е П Ц И Я**

**взаимодействия органов** исполнительной **власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции**

I. Общие положения

Концепция взаимодействия органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на 2015-2016 годы (далее - Концепция) разработана на основе положений Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законов Республики Дагестан, нормативно-правовых актов Главы Республики Дагестан и Правительства Республики Дагестан.

В Концепции конкретизированы соответствующие положения Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

**II. Современное состояние взаимодействия органов**

исполнительной **власти Республики Дагестан, органов**

**местного самоуправления и институтов гражданского**

**общества** **в сфере противодействия коррупции**

*Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации неоднократно отмечалось, что борьба с коррупцией является одним из направлений государственной политики в сфере поддержания и укрепления национальной безопасности Российской Федерации, без развития которого невозможно обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойной жизни и свободного развития личности.*

Вместе с тем, *несмотря на закрепленные в различных актах федерального и республиканского законодательства широкие возможности участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции и ежегодное увеличение количества негосударственных организаций, создаваемых в различных организационно-правовых формах, консолидации усилий со стороны институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции не произошло.*

В значительной степени это объясняется тем, что права институтов гражданского общества на участие в противодействии коррупции не обеспечены нормативно закрепленными эффективными механизмами их реализации, что позволяет скрывать или замалчивать факты коррупционных правонарушений, не опасаясь ответственности за игнорирование общественного мнения.

*Низкая правовая культура общества, недостаточный уровень правовых, специальных знаний и квалификации представителей негосударственных организаций, позиционирующих себя в качестве антикоррупционных, господствующий в сознании значительного числа граждан правовой нигилизм не позволили институтам гражданского общества выработать общие подходы к вопросам противодействия коррупции.*

Коррупционная модель ведения бизнеса для части предпринимателей сегодня остается экономически выгодной и позволяет в короткий срок получить значительные преимущества перед конкурентами, пытающимися действовать в рамках правового поля.

Основная масса негосударственных организаций реагирует на коррупционные проявления только в тех случаях, когда непосредственно затрагиваются их интересы. Отдельные негосударственные организации, призванные своей деятельностью противодействовать совершению коррупционных правонарушений, сами используют коррупционную практику.

Институты гражданского общества, располагающие достаточно весомым потенциалом в антикоррупционной сфере, выражают обеспокоенность тем, что их возможности для активной антикоррупционной деятельности ограничены несовершенством федерального и республиканского законодательства, отсутствием условий для формирования конструктивных отношений с публичной властью.

Именно институты гражданского общества способны обеспечить поступление в республиканские органы исполнительной власти и органы местного самоуправления достоверной информации о реальной эффективности государственной антикоррупционной политики, механизма обратной связи между публичной властью и населением.

В то же время отдельные инициированные институтами гражданского общества предложения по взаимодействию в сфере противодействия коррупции не получают надлежащей поддержки со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и подменяются приглашениями к участию в формальных мероприятиях, не связанных с принятием и выработкой конкретных мер.

Сложившаяся ситуация породила глубинные противоречия в оценках самой возможности налаживания конструктивного диалога и взаимное недоверие, основанное на том, что органы публичной власти априори рассматриваются институтами гражданского общества в качестве ключевого элемента коррупционного механизма, а органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, в свою очередь, опасаются размывания своих полномочий и дополнительного внешнего контроля со стороны общественных институтов.

В этих условиях для эффективного противодействия коррупции требуется наладить реальное взаимодействие органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества, способными конструктивно критиковать и принципиально контролировать органы публичной власти, заставляя их тем самым работать в интересах всего общества.

Коррупционным правоотношениям следует противопоставить эффективную систему сбалансированных правовых, социально-экономических, образовательных, воспитательных, морально-этических, организационных и методических мер. Эти меры должны способствовать формированию в обществе высокой правовой культуры, атмосферы нетерпимости и реального неприятия коррупции, вследствие чего коррупционная модель поведения будет повсеместно подвергаться общественному порицанию, станет экономически невыгодной.

**III.** **Цели и задачи Концепции**

Целями Концепции являются:

выявление коррупционных проявлений в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления и противодействие таким проявлениям в цивилизованных формах и методах;

предоставление общественным объединениям определенного инструментария, в том числе законодательного, для обеспечения возможности выявления коррупционных проявлений;

обеспечение возможности институтом гражданского общества получать сведения о действиях и решениях органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления, в случае необходимости сообщать о них соответствующим правоохранительным органам и контролировать принятие решений по представленным ими сведениям;

построение системы широкого общественного контроля за органами публичной власти, соблюдением и защитой ими конституционных прав и свобод граждан;

преодоление противоречий и недоверия между институтами гражданского общества и органами публичной власти;

формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

совершенствование государственной антикоррупционной политики, в том числе в сфере антикоррупционного законодательства;

обеспечение на системной основе согласованных и целенаправленных совместных действий органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества;

расширение круга вопросов в сфере противодействия коррупции, к решению которых привлекаются институты гражданского общества;

создание системы стимулов для активного участия институтов гражданского общества в решении задач, поставленных государством в сфере противодействия коррупции;

создание условий, способствующих подконтрольности, открытости и прозрачности для институтов гражданского общества деятельности органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления, связанной с принятием и реализацией управленческих решений в сфере противодействия коррупции;

разработка, внедрение и совершенствование эффективных механизмов учета общественного мнения при выработке органами исполнительной власти и органами местного самоуправления решений в сфере противодействия коррупции;

формирование у населения антикоррупционного мировоззрения;

исследование и применение российских и международных научных разработок и опыта по вопросам взаимодействия органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

**IV.** **Принципы взаимодействия органов** исполнительной **власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции**

Взаимодействие органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества строится на принципах:

обеспечения органами исполнительной власти, органами местного самоуправления соблюдения прав и законных интересов институтов гражданского общества;

невмешательства органов исполнительной власти Республики Дагестан и местного самоуправления в деятельность институтов гражданского общества, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством;

взаимной ответственности органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества за выполнение принятых на себя обязательств;

равенства прав институтов гражданского общества на государственную поддержку в случаях, предусмотренных федеральным законодательством;

добровольности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля;

гласности и прозрачности деятельности органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления в рамках федерального законодательства, в том числе в части использования и расходования бюджетных средств;

научного обеспечения и методического сопровождения реализации основных направлений взаимодействия органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции;

правового контроля за деятельностью институтов гражданского общества, в том числе за использованием предоставляемых государством бюджетных средств.

**V. Основные направления взаимодействия органов**

исполнительной **власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества** **в сфере**

**противодействия коррупции**

1. Совершенствование государственной антикоррупционной политики, в том числе в сфере антикоррупционного законодательства в рамках совершенствования государственной антикоррупционной политики

Для совершенствования государственной антикоррупционной политики, в том числе в сфере антикоррупционного законодательства в рамках совершенствования государственной антикоррупционной политики, предполагается:

обеспечение привлечения к ответственности лиц, причастных к коррупции, посредством усиления контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства, в том числе регулирующего порядок проведения проверок по результатам распространенных в средствах массовой информации сообщений о преступлениях, а также опубликования результатов проверки в средствах массовой информации;

осуществление мониторинга федерального законодательства и научного анализа его результатов в целях выявления положений, способствующих проявлению коррупции, и дальнейшего совершенствования правовых норм;

подготовка предложений, направленных на формирование антикоррупционной модели поведения государственного и муниципального служащего, основанной в том числе на понимании многократного превышения последствий от совершения коррупционных правонарушений при их выявлении по отношению к возможной выгоде от коррупционных сделок;

создание и поддержание высокого социального статуса и престижа труда государственного и муниципального служащего, в том числе за счет расширения форм материального и морального стимулирования, совершенствования системы социальных гарантий, улучшения условий труда;

установление ответственности за создание органами исполнительной власти Республики Дагестан и органами местного самоуправления препятствий для осуществления антикоррупционной деятельности со стороны институтов гражданского общества и выработка мер по предотвращению любых форм необоснованного вмешательства в их деятельность.

2. Обеспечение на системной основе согласованных и целенаправленных совместных действий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества

Для этих целей предполагается реализация следующих мер:

пропаганда с использованием всех возможностей органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления, средств массовой информации тезиса о выгодности и успешности бизнеса, действующего в рамках правового поля, популяризация предпринимателей, использующих в своей деятельности антикоррупционную практику;

распространение позитивного опыта противостояния предпринимателей попыткам коррупционного давления;

создание республиканской системы комплексного антикоррупционного мониторинга на региональном и муниципальном уровне, при котором в оценке состояния дел в сфере противодействия коррупции будут участвовать институты гражданского общества;

проведение с участием представителей соответствующих правозащитных организаций, органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления семинаров, «круглых столов» и иных мероприятий, направленных на повышение уровня правовой грамотности граждан и правомерное решение возникающих перед ними проблем, связанных с изменением порядка реализации органами исполнительной власти и органами местного самоуправления своих полномочий;

привлечение представителей общественных организаций (на республиканском и муниципальном уровне) к работе по оказанию бесплатной юридической помощи на безвозмездной основе;

подписание соглашений о взаимодействии в сфере противодействия коррупции между органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, определяющих их взаимные права и обязанности в сфере противодействия коррупции.

3. Расширение круга вопросов в сфере противодействия коррупции, к решению которых привлекаются институты гражданского общества

Расширение круга вопросов в сфере противодействия коррупции, к решению которых привлекаются институты гражданского общества, предполагается осуществить за счет:

привлечения институтов гражданского общества, в первую очередь общественных организаций, объединений предпринимателей и независимых экспертных организаций, к работе по совершенствованию антикоррупционного законодательства;

привлечения институтов гражданского общества, в том числе Общественной палаты Республики Дагестан, других общественных организаций, к рассмотрению проектов нормативных правовых актов в сфере экономической деятельности в целях подготовки заключений и выработки механизма учета полученных заключений при дальнейшей доработке этих проектов;

направления проектов нормативных правовых актов в учебные заведения высшего и дополнительного профессионального образования для подготовки ими научно-консультативных заключений;

расширения практики привлечения экспертов Торгово-промышленной палаты Республики Дагестан при проведении проверок эффективности расходования бюджетных средств на государственные закупки;

привлечения к мониторингу правоприменения предпринимательских объединений и общественных организаций в целях активизации работы по устранению излишних административных барьеров, противодействия коррупции в сфере экономики и оказания гражданам государственных и социальных услуг;

расширения практики привлечения граждан и (или) их объединений к обсуждению проектов нормативных правовых актов, представляющих особую социальную значимость, связанных, в частности, с формированием программ социально-экономического развития Республики Дагестан, изменением порядка реализации и защиты прав и свобод граждан.

4. Создание системы стимулов для активного участия институтов гражданского общества в решении задач, поставленных государством в сфере противодействия коррупции

Стимулирование институтов гражданского общества к активному участию в противодействии коррупции предполагает:

информационную поддержку программ, проектов, акций и других инициатив в сфере противодействия коррупции, осуществляемых институтами гражданского общества;

оказание государством содействия в создании и размещении институтами гражданского общества на телевидении, радиоканалах, в печатных изданиях, в сети «Интернет» разножанровых общественно-публицистических, информационно-просветительских программ, ориентированных на различные возрастные и социальные группы, отражающих позитивные процессы развития гражданского общества и взаимодействия государства и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции;

освещение в средствах массовой информации основных итогов деятельности институтов гражданского общества, принимающих наиболее активное участие в противодействии коррупции;

выработка законодательных механизмов поддержки и поощрения активности граждан и институтов гражданского общества, принимающих участие в противодействии коррупции, в том числе посредством государственной поддержки реализации ими антикоррупционных программ и проектов;

проведение мониторинга и подготовка на основе его результатов предложений по совершенствованию системы защиты лиц, заявляющих о коррупции;

содействие (в том числе в формах включения в грантовые программы в формате государственно-частного партнерства, наделения статусом социально ­ориентированных организаций) негосударственным организациям, осуществляющим сбор и квалифицированную юридическую оценку информации, поступающей от граждан и хозяйствующих субъектов, о коррупционных схемах, фактах коррупционного поведения, об очевидном несоответствии расходов государственных и муниципальных служащих их официальным доходам.

5. Создание условий, способствующих подконтрольности, открытости и прозрачности для институтов гражданского общества деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, связанной с принятием и реализацией управленческих решений в сфере противодействия коррупции

Для обеспечения подконтрольности, открытости и прозрачности для институтов гражданского общества деятельности органов публичной власти, связанной с принятием и реализацией управленческих решений, а также законодательной и правоприменительной деятельности предполагается:

расширение информационного поля с помощью современных информационных технологий, прежде всего, сети «Интернет», мультимедийных и электронных средств связи;

содействие со стороны республиканской власти и институтов гражданского общества развитию инфраструктуры информационного обмена, каналов «обратной» связи между органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и гражданами, в том числе путем создания специальных независимых интернет-порталов;

проведение органами исполнительной власти Республики Дагестан, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества совместного регулярного мониторинга и последующего анализа публикаций в средствах массовой информации и обращений граждан на предмет наличия информации о фактах коррупции;

создание системы и разработка методик общественного контроля за качеством осуществления государственных функций и оказания государственных услуг;

создание правовых механизмов доведения результатов общественного контроля до руководителей соответствующих органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в целях принятия мер реагирования и обязательное опубликование в средствах массовой информации решения, принятого по итогам рассмотрения таких результатов;

расширение сферы применения негосударственных форм разрешения споров (третейские суды, медиация и иные способы альтернативного разрешения споров);

внедрение в практику деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления ротации государственных и муниципальных служащих, осуществляющих контрольные и надзорные полномочия;

создание условий для оперативного информирования граждан и институтов гражданского общества о результатах проведенных проверок, обстоятельствах совершения коррупционных правонарушений и принятых мерах по отношению к виновным лицам посредством размещения указанных сведений на официальных сайтах органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в сети «Интернет»;

раскрытие информации о деятельности органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда такое раскрытие противоречит интересам безопасности Российской Федерации, защите основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны, в том числе путем регулярных отчетов в средствах массовой информации органов исполнительной власти, органов местного самоуправления о результатах их деятельности, принятых и реализованных решениях по противодействию коррупции, использовании бюджетных средств;

привлечение представителей институтов гражданского общества к работе комиссий, рабочих групп органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по подготовке нормативных правовых актов и иных, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций;

определение и регулярное опубликование рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, основанных на критерии «открытость деятельности»; участие институтов гражданского общества в реформировании системы органов исполнительной власти путем выработки рекомендаций и предложений по их реформированию и оптимизации их структур, совершенствованию системы местного самоуправления на основе проводимого мониторинга исполнения государственных и муниципальных функций и оказания государственных и муниципальных услуг, а также анализа обращений граждан и организаций;

участие средств массовой информации (в том числе организаций и общественных объединений, осуществляющих свою деятельность посредством сети «Интернет») во взаимодействии с органами исполнительной власти Республики Дагестан, органами местного самоуправления в работе по преодолению правового нигилизма, воспитанию высоких нравственных качеств граждан, формированию антикоррупционных стандартов поведения и созданию атмосферы неприятия коррупции;

расширение практики публикаций в сети «Интернет» на сайтах органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления проектов решений представительных и исполнительно-распорядительных органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления, касающихся распоряжения республиканской собственностью (муниципальной собственностью) и расходов бюджетов соответствующего уровня.

6. Разработка, внедрение и совершенствование эффективных механизмов учета общественного мнения при выработке органами исполнительной власти и органами местного самоуправления решений в сфере противодействия коррупции

В целях выстраивания конструктивного диалога органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции предполагается:

проведение общественных обсуждений наиболее важных проектов подготавливаемых решений, выработка механизмов учета результатов проведенных обсуждений, освещение хода и результатов обсуждений в средствах массовой информации;

подготовка предложений по совершенствованию института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов путем внесения изменений в федеральное законодательство и законодательство Республики Дагестан и соответствующие подзаконные нормативные правовые акты, обеспечивающих учет в органах исполнительной власти Республики Дагестан и органах местного самоуправления всех поступивших заключений независимой антикоррупционной экспертизы, и проведения ежегодного мониторинга эффективности деятельности независимых экспертов;

проведение регулярных социологических исследований (мониторинга) в форме опросов и фокус-групп, интервью с экспертами в области права, политики, экономики, других сфер для оценки эффективности проводимой антикоррупционной политики, а также исследований по выявлению коррупции в системе государственной и муниципальной службы, экономики и бытовой коррупции, с охватом максимально возможного числа городов и районов республики, анализ результатов проведенных социологических исследований при выработке органами исполнительной власти и органами местного самоуправления решений в сфере противодействия коррупции в средствах массовой информации.

7. Формирование у населения антикоррупционного мировоззрения

В целях формирования у населения Республики Дагестан, в том числе у детей и подростков, антикоррупционного мировоззрения, предполагается:

обеспечение максимальной гласности при осуществлении органами исполнительной власти Республики Дагестан и органами местного самоуправления антикоррупционной политики;

совместная разработка и внедрение органами исполнительной власти Республики Дагестан, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества общественных и корпоративных стандартов антикоррупционного поведения;

усиление контроля со стороны саморегулируемых организаций за соблюдением членами этих организаций установленных стандартов деятельности, включая нормы профессиональной этики;

повышение роли некоммерческих организаций и их объединений в деятельности по контролю за соблюдением антикоррупционных норм поведения в обществе;

разъяснение с использованием возможностей органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества значения норм корпоративной этики в системе государственной и муниципальной службы, бизнес-структурах и иных организациях как основы для обеспечения прозрачности профессиональной и общественной деятельности и условия успешного противодействия коррупции;

привлечение негосударственных средств массовой информации к формированию антикоррупционного мировоззрения и пропаганде необходимости и эффективности участия населения в противодействии коррупции;

разработка системы гражданского просвещения, включающей обучение антикоррупционному поведению, в том числе посредством создания и тиражирования в средствах массовой информации сюжетов, демонстрирующих наиболее типичные модели правомерного поведения при столкновении граждан с коррупционными проявлениями, в целях повышения правовой культуры населения, формирования атмосферы нетерпимого отношения к коррупции и выработки антикоррупционного стандарта поведения, привития отношения к коррупции как к угрозе безопасности и демократии, финансирование таких мероприятий путем размещения государственного заказа;

введение в образовательных учреждениях учебных дисциплин и факультативных занятий, направленных на формирование у детей и подростков негативного отношения к коррупции;

создание модульных программ антикоррупционного просвещения детей и подростков;

разработка и внедрение антикоррупционных образовательных программ в образовательные учреждения среднего, высшего и дополнительного профессионального образования;

привлечение молодежных организаций, общественных объединений к проведению мероприятий, направленных на противодействие коррупции.

8. Исследование и применение российских и международных научных разработок и международного опыта по вопросам взаимодействия органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции

Исследование и применение российских и международных научных разработок и международного опыта по вопросам взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции осуществляется путем:

изучения эффективности используемых за рубежом механизмов взаимодействия государства и институтов гражданского общества, выработки рекомендаций о возможности их применения в Российской Федерации;

проведения и участия в совместных научных конференциях и семинарах по проблемам взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества по реализации мер, направленных на противодействие коррупции;

участия в международных и федеральных проектах антикоррупционной направленности, взаимодействия с экспертами международных и федеральных организаций, осуществляющих деятельность в сфере противодействия коррупции.

**VI. Ожидаемые результаты реализации Концепции и оценка их эффективности**

Концепция призвана обеспечить основу развития и совершенствования направлений, форм и методов взаимодействия государства и гражданского общества в сфере противодействия коррупции, консолидировать усилия органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в данном направлении.

Ожидаемым результатом реализации Концепции является создание условий для эффективного взаимодействия органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействии коррупции с возможностью осуществления объективной оценки результативности данного взаимодействия, что в конечном итоге приведет к снижению уровня коррупции в Республике Дагестан.

Оценка эффективности Концепции предусматривает проведение органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества социологических исследований в форме анкетирования граждан, в том числе представителей общественных объединений, политических партий, правозащитных и религиозных организаций, средств массовой информации. Целью анкетирования является получение экспертных оценок относительно:

состояния результативности предусмотренных законодательством механизмов антикоррупционного взаимодействия между государством и гражданским обществом;

качества информационного обмена и обратной связи по совместно реализуемым в ходе общественно-государственного взаимодействия мерам профилактики коррупции;

определения проблем и востребованных аспектов участия гражданского общества в реализации антикоррупционных мер в конкретных сферах.

**VII. Финансовое обеспечение**

Финансирование мероприятий, предусмотренных Концепцией, в части, касающейся деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предполагается осуществлять за счет средств соответствующего бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели.