



Программа по противодействию коррупции. Структура, особенности принятия

В соответствии с пунктом «а» части 2 статьи 8 Закона Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае» одной из мер по противодействию коррупции является разработка и реализация ОМСУ антикоррупционных программ.

Зачастую ОМСУ муниципальных образований Красноярского края принимают планы по противодействию коррупции, отождествляя понятия «план» и «программа», что является на наш взгляд неправильным. Рассмотрим данный вопрос подробнее.

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, некоторые разделы разрабатываются как подпрограммы и могут быть реализованы параллельно во времени. В программе описывается механизм ее реализации и контроля, а иногда дается оценка устойчивости и внешних рисков.

Для практического понимания разницы, с первого взгляда, тождественных документов – программы и плана по противодействию коррупции – сравним их содержание.

Для примера обратимся к Программе по профилактике и противодействию коррупции на 2013 - 2015 г.г., принятой администрацией города Норильска, и Плану работ по противодействию коррупции на 2014 – 2015 г.г., принятой администрацией ЗАТО г. Железногорска.

№	Вид документа/наименование структурного элемента	Программа	План
1	Паспорт документа	v	
2	Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения	v	
3	Цели, задачи	v	
4	Направления реализации мероприятий	v	
5	Сроки	v	v
6	Механизм реализации мероприятий	v	
7	Ответственные исполнители	v	v
8	Ожидаемые результаты	v	v
9	Оценка эффективности	v	
10	Ресурсное обеспечение	v	
11	Перечень мероприятий	v	v

Из представленных в сравнительной таблице данных мы видим, что план представляет собой весьма сжатый документ, отражающий лишь перечень мероприятий, сроки их исполнения, ответственных исполнителей и ожидаемые результаты.

Программа более детально и поэтапно иллюстрирует подход к реализации каждого мероприятия по борьбе с коррупцией. Выбору того или иного мероприятия предшествует анализ состояния коррупции в муниципальном образовании, выработка стратегии, постановка конкретных задач и подробное описание механизма реализации указанных мероприятий.

Программа позволяет подойти к процессу противодействия коррупции более обдуманно, не включает весь перечень возможных мероприятий, а лишь те, которые позволяют эффективно решить поставленные задачи.

Разумеется, элементы структуры в программах и в планах других муниципальных образований могут различаться. Как мы уже указывали выше, Закон Красноярского края №8-3610 регламентирует разработку и принятие органами местного самоуправления именно антикоррупционных программ, не регламентируя их структуру, поэтому многие муниципалитеты зачастую ориентируются на краевые программы, используя их в качестве образца.

Рассмотрим содержание структурных элементов программ по противодействию коррупции на практических примерах муниципальных образований Красноярского края.

1) Паспорт целевой программы по противодействию коррупции.

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 похожи, 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 (см.: 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»).

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

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;
- организация взаимодействия с общественными организациями, СМИ, населением по вопросу реализации антикоррупционной политики.

Указанные задачи свидетельствуют о целенаправленности принимаемых мер по противодействию коррупции в соответствующих сферах.

Помимо этого, в качестве задач 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, на наш взгляд, можно назвать формулировку следующей задачи, 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 ОМСУ.

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

Ожидаемые конечные результаты реализации программы.

В качестве конечных результатов можно указать:

- 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 повышения 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 (недоверенные) 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.

Мы считаем, что подобная статистическая работа, проводимая за период реализации программы по противодействию коррупции, опубликование полученных результатов отвечает принципам «прозрачности» и позволяет как самим органам местного самоуправления, так и жителям муниципального образования сделать выводы 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 ОМСУ 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 Екатеринбургского 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 Екатеринбургского сельсовета, обеспечение защиты прав и законных интересов населения, организаций Екатеринбургского сельсовета от коррупциогенных факторов.

Необходимость решения проблемы противодействия коррупции программно-целевым методом обусловлена высокой степенью сложности и комплексности решаемых задач по борьбе с коррупцией» (см.: Долгосрочная целевая программа «Противодействие коррупции в Екатеринбургском сельсовете Идринского района Красноярского края на 2012-2013 годы»).

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

3) Нормативное правовое обоснование программы.

В большинстве случаев ОМСУ правильно указывают в антикоррупционных программах действующие федеральные законы, законы субъекта, регулирующие полномочия муниципалитетов в указанной сфере.

Приведем примерный перечень нормативного правового обоснования принятых ОМСУ программ:

- Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 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 Красноярского края №8-3610.

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

ОМСУ стремятся получить от реализации принятых ими программ наибольший эффект в борьбе с коррупцией.

Название данного раздела также может звучать, например, так: «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 ОМСУ;
- 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 ОМСУ; сокращение зон повышенного коррупционного риска;
- создание условий для предупреждения и профилактики коррупции, формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции» (см.: Долгосрочная целевая программа «Противодействие коррупции в Манском районе Красноярского края на 2013-2014 годы»).

Как уже отмечалось 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.

5) Мероприятия по реализации программы по противодействию коррупции.

Исследование ряда программ позволило 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 программы и управлению ею, 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 данный раздел, как правило, включаются антикоррупционные меры в отношении служащих в ОМСУ: «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.

Некоторые программы содержат перечень мероприятий, направленных на специальное антикоррупционное обучение выборных должностных лиц, муниципальных служащих. Указанные мероприятия именуется по-разному: «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 исследованных нами программах, однако мы считаем, что он имеет большую значимость, а проведение включенных в него мероприятий позволяет эффективно противостоять коррупции в муниципальном образовании.

Так, к мероприятиям указанной группы, 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 ОМСУ определяют самостоятельно с учетом специфики экономической, демографической ситуации в муниципальном образовании. Так, например, некоторые муниципалитеты определили 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 ОМСУ, 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 программы по противодействию коррупции, не является исчерпывающим. Приведенные выше результаты исследований 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 программе, их реализация по факту устраняет формализм в деятельности органов местного самоуправления по противодействию коррупции и снижает ее уровень в самом муниципальном образовании.