**ДОКЛАД**

[**Практика разработки муниципальных программ противодействия коррупции: первые итоги.**](http://m-i-k-s.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=96&catid=37:2011-11-08-11-15-47&Itemid=20)

Широкая антикоррупционная кампания,  инициированная Президентом РФ  Д. Медведевым вскоре после его избрания,   не могла не отразиться на  делах и планах российских муниципалитетов, в том числе и нашего района.

 Понятно, что без создания  системных механизмов  противодействия  коррупции  на муниципальном  уровне национальный антикоррупционный  план может превратиться в фикцию.  Эти обстоятельства  осознаются    руководством Кардымовского района, и в Смоленской области наш район включился в данный вопрос еще до  массового процесса разработки муниципальных программ противодействия коррупции. Районная программа, рассчитанная на 2009-2010 годы, была разработана в районе до появления областной программы, в то время как в некоторых муниципалитетах только за счет давления «сверху»  имеют  к сегодняшнему дню  действующие планы или программы противодействия коррупции.

Хотелось бы, чтобы региональные власти  уделили серьезное внимание вопросам  мотивации и обучения  разработчиков муниципальных программ в муниципалитетах, для которых просто необходимо  понимание проблемы и осознанные  действия,  в противном случае антикоррупционная кампания превращается в фарс: штампуются типовые программы или перепечатываются программы муниципалитетов других регионов.

Приходится констатировать, что   действующие программы противодействия коррупции в Кардымовском районе также далеки от требований понятия Программы. Набор пожеланий («Организация и проведение конференций, семинаров, круглых столов в целях формирования в обществе нетерпимого отношения к коррупции», «Разработка условий по взаимодействию общественности и администрации муниципального образования по повышению уровня информированности населения и обеспечения общественного участия в выполнении антикоррупционных мероприятий») с отметкой «постоянно» в графе «срок» - это  скорее список возможных направлений антикоррупционной деятельности, но никак не план мероприятий, содержащий  перечень конкретных шагов.

Все это мы постараемся учесть в новой долгосрочной программе противодействия коррупции на 2013-2015 годы. При чем, ранее наша программа была направлена исключительно на противодействие коррупции  в сфере ответственности  муниципальных властей. Теперь же в зону действия программы мы собираемся включить все местное сообщество, а программные мероприятия будут включать противодействие коррупции среди государственных служащих, работающих на территории муниципального образования, в бизнес-среде и  в общественном секторе.

Мы стремимся к тому, чтобы новая наша Программа не стала очередной бумажкой, ни к какому результату не приводящей.  Пробегусь по разделам программы.

**Организационные вопросы (обеспечение программы)**

 В данном разделе в ранее принятых нами программах присутствовали такие мероприятия, как «Создание комиссии по противодействию коррупции в муниципальном образовании и утверждение ее состава», «Принятие Положения о комиссии по противодействию коррупции  муниципального  образования», «Назначение уполномоченного по борьбе с коррупцией муниципального образования».

Теперь нам понятно, что создание инфраструктуры программы удобнее   обеспечить в рамках подготовительных мероприятий, по ходу разработки программы.  Если же  создание механизмов включается в текст, то  в программе необходимо  детально описать соотношение полномочий различных органов по реализации программы.

Иные действия могут привести к полному вырождению программы, поскольку не являются программными мероприятиями, так как определяют формы работы, но никак не ее содержание,  а потому  должны быть выделены в  отдельный раздел.

Наоборот, логично в программе предусмотреть продолжение антикоррупционной работы в будущем:  пункт «Разработка целевой программы на период 2015-2018г.г.»  в программе на 2013-2015 годы вполне уместен.

Одна из важнейших задач организационного  характера -  информационное обеспечение программы и выполнение аналитических работ.  «Проведение социологического исследования»,    «Проведение тематического анкетирования среди получателей муниципальных  услуг (выявление коррупционных  факторов),  «Проведение административных  обходов подразделений  для контроля за организацией предоставления  услуг с проведением бесед с посетителями о случаях незаконного взимания денег  (исполнители - члены антикоррупционной  комиссии)», «Провести горячую линию с жителями района по вопросу противодействия коррупции», «Провести ревизию ранее выявленных  фактов коррупции», «Разработать положение об антикоррупционном  мониторинге», «Разработать  базу данных для учета коррупционных  правонарушений и мер реагирования»:  такие действия позволяют различными способами  собрать информацию   о проблеме коррупции в муниципалитете и   обеспечить контроль за ходом исполнения программы.

На наш взгляд, основная  работа по сбору информации  должна быть  выполнена  на подготовительном  этапе,   так как с этим связано определение  основных  направлений  программы.   Социологическое исследование, выполненное  с привлечением  Межотраслевого института коммунальных стратегий, позволило нам определить  основные зоны коррупции, ее  причины и  эффективные меры противодействия.   В рамках программы  необходимо оценивать ход  реализации   программы, возможно также выполнение более глубоких исследований по  отдельным  направлениям, требующим детализации (например - мотивы предпринимателей, дающих взятки,).    В рамках программы могут также проводиться опросы  по оценке качества муниципальных услуг в постоянном режиме.

**Взаимодействие с правоохранительными органами**

К сожалению,  данное направление ранее не формулировалось  разработчиками наших программ в качестве  самостоятельного раздела программы.  В плане включить в новую программу разработку системы мер по взаимодействию  правоохранительных органов, общественных организаций и граждан в борьбе с коррупционными  преступлениями, разработку административного  регламента обмена информацией  между органами местного самоуправления, исполнительной  власти и правоохранительными органами, оказание содействия правоохранительным органам  в учете коррупционных  правонарушений, обеспечение  широкой  гласности данных учета, подготовку   информационно-аналитического  обзора о состоянии  и результатах противодействия коррупции, определение  основных  направлений  работы совместно с полицией.

Мы считаем, что именно этот раздел  программы  будет  достаточно быстро наполняться реальным содержанием в процессе  совместной работы с правоохранительными органами.

**Ограничение возможностей для коррупции**

В этот  условный раздел ранее были  сведены меры,  ограничивающие  возможности для коррупции  в сфере деятельности муниципалитета.  

Однако одно из главных направлений  антикоррупционной работы  -  создание ведомственных программ, ведь специфика   коррупционных преступлений в  медицинских учреждениях и на предприятиях ЖКХ весьма различна.    Поэтому планируем включить в новую программу разработку ведомственных  планов по противодействию коррупции и анализ их исполнения, а также такие направления в системе образования, как, например: «В целях противодействия  коррупции в муниципальных образовательных  учреждениях  обеспечить усиление контроля за образовательными  учреждениями  в период выпускных экзаменов (исполнитель - отдел  образования)», «На официальном  сайте администрации  ввести постоянную  рубрику  по вопросам  противодействия коррупции в сфере образования».

 Общепризнано и подтверждено полицейской статистикой, что  распределение муниципальных заказов - одна из самых  коррумпированных сфер в муниципалитетах.  Естественно, что этому вопросу уделяется  значительное внимание в нашей антикоррупционной программе.  В новом периоде действия программы к исполнению аналитических работ (сопоставление закупочных и рыночных цен)  будут привлекаться   предприниматели.

Еще одна сложная сфера муниципального управления - распоряжение собственностью муниципалитета.   Крупнейшие коррупционные скандалы возможны с   распоряжением  землей, недвижимостью, приватизацией. Мы добиваемся высокой степени прозрачности процедур в сфере распоряжения имуществом, но, конечно этот раздел надо усилить.  В программу будут включены такие мероприятия, как анализ результатов  аренды  муниципального имущества, проведение  инвентаризации  муниципального  имущества  с целью выявления  имущества, не используемого  для реализации полномочий муниципального образования.

**Кадровая работа**

Программные мероприятия   в разделе «кадровая работа»  складываются  из специальных (антикоррупционных) мер в отношении служащих  и общих,  связанных с организацией системы управления общественным  механизмом.

В новой программе будут важные новации: «Разработать  критерии оценки деятельности муниципальных служащих». У нас в Администрации разработано и утверждено положение о комиссии по вопросам  этики и урегулирования  конфликта  интересов.  Комиссия эта пока не имеет большой практики реальной работы, однако мы надеемся, что появятся  предложения, связанные с  развитием  этого института.

Кадровый раздел программы включает    меры по реализации  механизма  специальных ограничений:  «Осуществление  проверок соблюдения  ограничений», «Разработка механизма  осуществления  служебных  проверок должностей, подверженных  коррупционному  риску»,  «Разработать  порядок уведомления муниципальными служащими  о фактах коррупции, ставших им известными» , «Анализ сведений  о доходах  и имуществе муниципальных служащих и должностных лиц», «Формирование  перечня должностей, подвергающихся  риску коррупции, «Разработка  и включение  в контракты  должностей, подвергающихся  коррупционному риску, специальных  условий  и ограничений».

Введение системы ограничений  подразумевает и соответствующие льготы,  которые   сделают привлекательной  работу муниципального служащего несмотря на  введенные ограничения. Нам хотелось бы включить когда-нибудь в программу такой пункт «Формирование  системы мер дополнительного  стимулирования муниципальных служащих, подвергающихся  коррупционному риску».

Конечно, система положительной  мотивации важна для всех служащих (не только для тех, кто подписался на добровольное ограничение своих прав), поэтому в новой программе мы хотим уделить внимание такому вопросу, как: «Внедрить системы материального стимулирования муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений и предприятий  на основе достижения показателей эффективности и результативности их деятельности.

**Обеспечение открытости деятельности органов местного самоуправления**

Один из самых эффективных способов  противодействия коррупции - обеспечение максимальной прозрачности деятельности  чиновников.   В этом направлении у нас проведено много работы. Создана Горячая линия, на сайте района размещается максимум информации о деятельности органов местного самоуправления. Внедрена система электронного документооборота и делопроизводства в структурных  подразделениях  администрации  района.

**Развитие общественных институтов**

Такогораздела у нас в программах еще не было,  однако некоторые мероприятия в принципе можно  отнести  к этому направлению. Так же планируются новые.

Например, предусмотрение совместных  действий  с  федеральными и региональными структурами: «Разработать  совместно с органами военного управления механизм по исключению  коррупционной составляющей при принятии решений медицинскими комиссиями в ходе проведения призыва граждан на военную службу. «Проведение  семинаров и тренингов для общественных  организаций  -  формирование  навыков антикоррупционного  поведения»,  «Проведение  круглых  столов с  участием  представителей  общественных  организаций»,  « Проведение круглых столов, семинаров и конференций по проблемам противодействия коррупции в районе, с участием некоммерческих организаций, общественных объединений, депутатов всех уровней, ученых, практиков».

«Оказание поддержки формированию и деятельности общественных объединений, создаваемых в целях противодействия коррупции».

«Организация семинаров  для предпринимателей  для разъяснения федерального  и областного  антикоррупционного  законодательства», «Организация  круглых  столов для предпринимателей  о ходе реализации  программы, обобщение и распространение позитивного опыта антикоррупционного  поведения среди субъектов предпринимательства».

Более «весомые» пункты, как правило, появятся в программе с подачи самих предпринимателей.

**Обозначение цели**

 Обеспечить  соответствие  программных мероприятий поставленным целям  -  задача сложная.

В качестве целей зачастую обозначаются средства ее достижения, целью обозначают процесс,  на уровень цели поднимаются частные  задачи.

Как следствие,  задачи программы, неясно как определенные,  не соответствуют заявленным целям, не обеспечиваются  измеримыми показателями и превращаются по сути просто в направления  («Обеспечение  прав граждан  на доступ  к информации», «Формирование нетерпимого  отношения  к проявлениям  коррупции»).

Поэтому к данному вопросу мы подойдем более внимательно при разработке районной программы на три ближайшие года.

**Механизмы реализации**

 В значительной степени  успех (или неуспех) программы определяется правильно построенным механизмом ее реализации.

 К сожалению,  используемые  в наших программах механизмы  таковы, что исполнителем программы чаще всего определена Администрация муниципального образования, контроль осуществляет Глава Администрации.

При чем сложности  с распределением ответственности начинаются еще на этапе разработки программы, когда Заказчиком программы выступает Администрация, разработчиком - она же (сектор, структурное подразделение).

 Действующая редакция бюджетного кодекса РФ предусматривает, что «Долгосрочные целевые программы, реализуемые за счет средств ... местного бюджета, утверждаются .... местной администрацией муниципального образования» (Ст. 179 БК РФ).  В соответствии со ст. 35 п. 10-4 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» «принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении»  находится в компетенции представительного органа муниципального образования.

Однако мы ориентируемся на бюджетный кодекс, так как дана норма была введена позже и имеет приоритет.

**Заключение**

 После нашего сотрудничества с институтом коммунальных стратегий к нам пришло понимание, что есть несколько важных принципов, которые необходимо соблюсти при создании муниципальной программы противодействия коррупции:

- *Широкое гражданское участие и информационная открытость*. Согласованную позицию местного сообщества в отношении взяточничества можно выработать лишь применяя специальные методы вовлечения жителей в процесс создания программы, обеспечивая постоянное информирование граждан о всех нюансах работы. Кроме того, активные граждане - важный и недорогой ресурс создания и реализации программы.

- *Эффективность*. Общественные ресурсы не безграничны, программные мероприятия должны давать максимальный эффект при минимуме затрат. Разработчикам программы необходимо определить приоритетные направления по оптимальному соотношению важности и достижимости задачи.

- *Адаптивность*. Взяточники умеют подстраиваться под изменившуюся ситуацию, приобретая устойчивость к антикоррупционным действиям и придумывая новые способы вымогательства. Вывод - нужна постоянная самонастройка антикоррупционной системы, программа должна содержать механизмы, а не однообразные схемы действий.

- *Системность*. Эффект от комплексной программы больше, чем сумма результатов действий различных ведомств, отвечающих за противодействие коррупции, и обеспечивается за счет создания новых связей внутри местного сообщества, информационных и организационных.

К сожалению, эти принципы в очень малой степени  реализованы в наших предыдущих программах. Мы в поиске решений, уделяем большое внимание анализу перспективных наработок  и информационному обмену  разработчиков программ. Необходимо создание  площадки  для обсуждения новых  методик, обмена опытом,  докладов прикладных исследований,  доступной  для представителей всех муниципалитетов.