

Методические рекомендации по разработке ведомственных и муниципальных антикоррупционных программ

Методические рекомендации

по разработке ведомственных и муниципальных антикоррупционных программ

Практика свидетельствует о том, что стратегия противодействия коррупции с опорой на исключительно репрессивные меры мало эффективна. При таком подходе основные силы направляются лишь на борьбу с коррупционерами, то есть на ликвидацию последствий уже совершенных преступлений. Поэтому стратегическим направлением антикоррупционных мер является профилактическая система организационных, правовых, экономических, морально-этических и воспитательных мер по устранению причин, порождающих коррупцию, составленная в виде программы.

В Татарстане процессы принятия и реализации антикоррупционных программ регламентированы в статье 9 Закона РТ от 04.05.2006 N 34-ЗРТ "О противодействии коррупции в Республике Татарстан", согласно которой ведомственные антикоррупционные программы разрабатываются министерствами и ведомствами, а муниципальные - органами местного самоуправления. Основными задачами этих программ являются: сокращение причин и условий, порождающих коррупцию, а также вовлечение в антикоррупционную политику гражданского общества.

Изучение реализуемых в республике за последние два года антикоррупционных программ свидетельствует, что многие из них оказались формальными, а заложенные в них меры - не реализованными. Среди причин, которые способствовали такому положению, следует выделить следующие: планирование слишком общих, размытых мероприятий, отсутствие ясного целеполагания, как в целом для программ, так и для конкретных мероприятий, необеспеченность программных мер финансовым обеспечением. Так как срок действия большинства программ заканчивается в текущем году, указанные недостатки следует учесть при разработке их очередного этапа. Необходимо тщательно проанализировать свои возможности и ставить цели, на которые должны быть направлены первоочередные мероприятия.

Закон РТ о противодействии коррупции предоставляет для программ широкое усмотрение, не ограничивая субъекты антикоррупционной политики ни сроками мероприятий, ни направлениями работы. Тем не менее, при разработке программ на 2009-2010 годы следует учесть положения Национального плана противодействия коррупции, требования антикоррупционного законодательства, принятого в первом чтении Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации, а также основные мероприятия, вошедшие в Республиканскую программу по реализации Стратегии антикоррупционной политики на 2009-2011 годы, утвержденную постановлением Правительства Республики Татарстан от 22.09.2008 N 693, и рекомендации Президиума Совета муниципальных образований Республики Татарстан.

Целями принимаемых программ должны стать следующие:

- открытость (прозрачность) в деятельности исполнительных органов, их подконтрольность гражданскому обществу;
- влияние мониторинга общественного мнения о коррупции на деятельность государственных (муниципальных) органов и учреждений;
- оптимизацию разрешительно-согласительных и регистрационных процедур;
- повышение эффективности использования бюджетных средств;
- сокращение причин и условий коррупции в основных коррупционно опасных сферах регулирования
- соблюдения должностными лицами и служащими антикоррупционных запретов и ограничений.

Данные цели достигаются мероприятиями по следующим основным направлениям:

1. Совершенствование нормативно-правового и организационного обеспечения антикоррупционной деятельности.
2. Обеспечение доступности и прозрачности в деятельности государственных и муниципальных органов, укрепление их связи с гражданским обществом, стимулирование антикоррупционной активности общественности.
3. Обеспечение соблюдения должностными лицами и служащими запретов и ограничений, установленных законодательством.

4. Оптимизация государственных (муниципальных) функций и услуг, упрощение согласительных процедур. Создание многофункциональных центров.
5. Совершенствование организации деятельности по размещению заказов для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.
6. Противодействие коррупции в сфере предпринимательства.
7. Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.
8. Мониторинг коррупции, коррупциогенных факторов и мер антикоррупционной политики. Антикоррупционное просвещение, обучение и пропаганда.
9. Деятельность правоохранительных и контрольных органов по предупреждению коррупции.
10. Отчет о реализации мер антикоррупционной политики перед гражданами.

Под организационным и нормативно-правовым обеспечением антикоррупционной деятельности, прежде всего, следует понимать проведение оптимизации состава и организации деятельности постоянных рабочих групп (антикоррупционных комиссий). В их работе должны принимать не формальное участие общественные и другие некоммерческие организации, для чего их представителей необходимо включить в состав комиссий. В муниципальных образованиях для участия в заседаниях постоянных рабочих групп (антикоррупционных комиссий), кроме того, рекомендуется приглашать глав городских, поселковых, сельских поселений. Данные лица наиболее близки к народу, как правило, их выборы проводятся демократическим путем, и они осведомлены о настроениях и проблемах населения.

Рабочим органом групп (комиссий) могут стать лица, наделенные функциями по предупреждению коррупционных правонарушений. Должность такого ответственного лица предусмотрена Законом РТ "О противодействии коррупции" в Республике Татарстан", и учреждается в целях осуществления функций по предупреждению коррупционных правонарушений и организации исполнения ведомственной (муниципальной) программы по реализации антикоррупционной политики, участия в разработке и осуществлении мероприятий по ее реализации. Необходимо включить в антикоррупционные программы мероприятия по назначению ответственных лиц правовыми актами, и закрепление за ними функций в соответствии с типовыми должностными регламентами, одобренными решениями Республиканского совета по реализации антикоррупционной политики и Президиума Совета муниципальных образований Республики Татарстан. Положениями типовых должностных регламентов необходимо руководствоваться при аттестации ответственных лиц.

Кроме того, нормативно-правовое обеспечение проведения антикоррупционной политики должно включать в себя блок вопросов, связанных с оптимизацией государственных (муниципальных) функций и услуг, упрощением согласительных процедур, созданием многофункциональных центров. В этих целях для муниципальных образований целесообразно запланировать составление реестра функций и услуг, оказываемых гражданам и юридическим лицам, и разработку административных регламентов их осуществления. При этом, первоочередное внимание должно быть сосредоточено на основных коррупционно опасных сферах регулирования, в частности: предоставление земельных участков, муниципального имущества юридическим и физическим лицам.

К примеру, в настоящее время рядом муниципальных образований приняты порядки предоставления земельных участков для различных целей - для строительства и на цели, не связанные со строительством. Однако многие из этих порядков содержат положения, создающие предпосылки к коррупции, а в целом данные порядки не являются административными регламентами. В данных нормативных актах отсутствуют четкие процедуры, сроки промежуточных процедур, списки представляемых соискателями документов, стадии прохождения согласования и, главное, перечни причин отказа в заявлении. Ввиду последнего обстоятельства принятые исполнительными органами решения практически невозможно обжаловать. Еще одним коррупционным пробелом является отсутствие административной процедуры участия в процессе согласования земельных участков глав сельских поселений. Кроме того, в действующих порядках не делается различий между государственной (муниципальной) функцией и государственной (муниципальной) услугой.

Для исключения указанных коррупционных пробелов одной из мер антикоррупционной программы следует запланировать проведение экспертизы административных регламентов оказания государственных и муниципальных услуг на содержание коррупционных норм и последующей оптимизации. Следующей мерой должно стать проведение мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) функций

и услуг при внедрении административных регламентов, в том числе путем опросов конечных потребителей услуг.

В соответствии с требованиями Республиканской антикоррупционной программы по реализации Стратегии антикоррупционной политики на 2009-2011 годы о совершенствовании нормативно-правовой базы, регулирующей проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Республики Татарстан и их проектов, соответствующие мероприятия должны быть включены и в ведомственные (муниципальные) программы. В целях совершенствования процедур выявления и принятия мер к устранению изъянов нормативно-правового регулирования, способствующих распространению коррупции в деятельности органов государственной и муниципальной власти в антикоррупционных программах целесообразно запланировать утверждение формы заключения о проведении экспертизы и ее выводах, разработку и внедрение должностного регламента ответственного за антикоррупционную экспертизу лица. Следует также дополнить регламент государственного (муниципального) органа изменениями, аналогичными изменениям в Регламенте Правительства, утвержденным постановлением Кабинета Министров от 22.09.2008 N 684. Отдельным направлением в числе организационных и нормативно-правовых антикоррупционных мер программ являются мероприятия, направленные на обеспечение доступности и прозрачности в деятельности государственных и муниципальных органов, укрепление их связи с гражданским обществом, стимулирование антикоррупционной активности общественности.

В программы должны войти мероприятия по созданию в системе государственного и муниципального управления четкой нормативной документации о правах и служебных обязанностях должностных лиц с указанием их личной ответственности за нарушение служебной этики, включая коррупционные действия. Шкала наказаний за нарушение инструкций в зависимости от характера проступка должна включать в себя дисциплинарные санкции, включая отстранение от исполнения служебных обязанностей и увольнение. Данные меры предусмотрены Федеральным законом "О государственной гражданской службе" (ст. 33) и включены в законодательство Республики Татарстан о государственной гражданской и муниципальной службе.

Обязательным представляется включение в программы требований о проведении служебных проверок, в том числе по жалобам граждан на действия должностных лиц и служащих. Для реализации такой возможности в программе должны быть отражены мероприятия, направленные на обеспечение функционирования в министерствах, ведомствах, органах местного самоуправления муниципальных образований Республики Татарстан "телефонов доверия", интернет-приемных, других информационных каналов, позволяющих гражданам сообщить об известных им фактах коррупции, причинах и условиях, способствующих их совершению. Порядок проведения служебных проверок и их последствия изложены в статье 59 Федерального закона "О государственной гражданской службе". Результаты таких проверок по коррупционным проступкам включены в публичный ресурс исполнительных органов в качестве коррупционного показателя государственного органа.

Еще одной рекомендуемой мерой антикоррупционных программ является внедрение во всех органах власти регулярной отчетности о выявленных фактах коррупции. С этой целью можно запланировать проведение официальных обсуждений в коллективах фактов коррупции и их последствий.

Важной мерой антикоррупционной политики является планирование в антикоррупционных программах раздела, направленного на осуществление контрольных мер по выявлению нарушений антикоррупционного законодательства, а также разработке административных процедур их урегулирования. В частности, это может быть разработка и соблюдение ведомственных регламентов:

- предоставления должностными лицами и служащими сведений о конфликте интересов;
- урегулирования этих конфликтов, в том числе связанных с предпринимательской деятельностью их родственников;
- предоставления должностными лицами и служащими сведений о своих доходах, собственности, экономических и хозяйственных интересах;
- процедуры рассмотрения нарушений запретов, связанных с подчиненностью при назначении родственников на должности государственной гражданской или муниципальной службы.

Вариантом организационной формы для разрешения перечисленных нарушений могут быть комиссии по урегулированию конфликта интересов и служебной этики. Такие комиссии могут создаваться как в исполнительных, так и в представительских органах. В программе целесообразно запланировать разработку положений о деятельности такой комиссии и порядке их взаимодействия с ответственными лицами, наделенные

функциями по предупреждению коррупционных правонарушений. Данный блок вопросов особенно актуален для муниципальных образований, так как в настоящее время в муниципальных органах допускаются случаи совместной работы родственников различной близости, в том числе с нарушением запретов, установленных законодательством. Не менее важной проблемой для муниципальных образований является назначение на руководящие должности предпринимателей и учреждение должностными лицами муниципальных органов предпринимательских структур лично или через родственников и подставных лиц. В подобных случаях превенции подконтрольным структурам либо оказываются, либо предполагаются со стороны граждан, которые подобные действия воспринимают как коррупцию среди руководителей.

Направлением, требующим принятия организационных мер, являются вопросы сокращения коррупционных рисков в процессе банкротства юридических лиц. Помимо заметного влияния на уровень коррупции, несовершенством процесса банкротства обусловлены существенные финансовые потери в сфере экономики республики. Применяемые сегодня участниками банкротства процедуры создают почву для осуществления "серых" схем по выводу имущества в пользу третьих лиц, в том числе и "рейдерского" захвата кризисного предприятия, уклонения от уплаты обязательных платежей. Для сокращения коррупционных условий в муниципальные программы рекомендуется включить создание рабочей группы по взаимодействию органов местного самоуправления с государственными органами исполнительной власти по вопросам банкротства и контролю за деятельностью арбитражных управляющих, а также запланировать иные меры, направленные на сокращение условий коррупции. Такими мерами должны стать взаимодействие с комитетом (собранием) кредиторов по вопросу контроля за деятельностью арбитражных управляющих; введение реестра сделок, осуществляемых в связи с процедурами банкротства, прозрачного для общественного контроля; взаимодействие с государственными органами по вопросам регистрации имущества конкурсной массы и другие. В антикоррупционные программы министерств целесообразно включить раздел с мерами по финансовому оздоровлению подведомственных организаций.

Блоком вопросов в антикоррупционных программах должны быть запланированы мероприятия по упрощению согласительных процедур, ревизия целесообразности существования учреждений и коммерческих структур при исполнительных органах, практики навязывания обременения (договоров на услуги, консультации) в деятельности самих исполнительных органов. Обязательным мероприятием антикоррупционных программ должно стать создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и юридическим лицам, а также комплексная регламентация их деятельности.

Связанными с данным направлением являются вопросы противодействия коррупции в сфере предпринимательства. Устранение незаконного администрирования, упорядочение согласительных процедур и, одно из главных, сведение их к процедурам "одного окна" способны и повысить инвестиционную привлекательность и обеспечить развитие местного предпринимательства. Важным элементом, рекомендуемым для включения в антикоррупционные программы, здесь является формирование и ведение единого Реестра (сделок) для обеспечения получения пользователями сводной статистической информации о государственных и муниципальных заказах, а также развитие в муниципальных образованиях сети доступных IT-мест, обеспечивающей участие в торгах на электронной площадке местных предпринимателей.

Отдел по реализации антикоррупционной
политики Республики Татарстан