

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

М. М. Поляков*

Антикоррупционный мониторинг в государственном управлении

***Аннотация.** В статье рассмотрено понятие, сущность и предназначение антикоррупционного мониторинга в государственном управлении. Автором подвергнуты всестороннему анализу основные направления антикоррупционного мониторинга, проводимого соответствующими должностными лицами государственных органов. В статье исследованы положения нормативных правовых актов на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, закрепляющие порядок проведения антикоррупционного мониторинга, а также полномочия субъектов данного направления противодействия коррупции в государственном управлении. Автор приводит примеры отчетных документов антикоррупционного мониторинга некоторых органов государственной власти и дает собственную оценку их содержанию. Автором обоснованы предложения по внесению изменений и дополнений в федеральное антикоррупционное законодательство с целью закрепления антикоррупционного мониторинга как одного из важнейших инструментов противодействия коррупции.*

***Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционный мониторинг, органы исполнительной власти, государственное управление.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.100.3.075-081

Мониторинг — это термин, имеющий множество разных значений в зависимости от конкретного вида деятельности. Согласно Толковому словарю Л. П. Крысина, мониторинг (от англ. monitor — контролировать, проверять) — это: 1) наблюдение, оценка и прогноз состояния окружающей среды в связи с хозяйственной деятельностью человека; 2) систематическое наблюдение за каким-ни-

будь процессом с целью фиксировать соответствие (или несоответствие) результатов этого процесса первоначальным предположениям¹. Мониторинг применяется в процессе функционирования средств массовой коммуникации, при охране окружающей природной среды, осуществлении анализа экономического состояния субъектов предпринимательской деятельности. Мониторинг, регулируемый нормами различных

¹ Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М. : Эксмо, 2006. С. 500.

© Поляков М. М., 2019

* Поляков Максим Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

maхpol84@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

отраслей российского права, довольно часто используется в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В частности, существует налоговый мониторинг, мониторинг в системе образования, мониторинг оказания государственной социальной помощи, государственный мониторинг земель, государственный мониторинг водных объектов и т.д.

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² не нашли своего прямого отражения правовые нормы, устанавливающие на общефедеральном уровне порядок проведения антикоррупционного мониторинга. П. Н. Фещенко в этой связи справедливо отмечает, что разные субъекты на разных уровнях власти проводят антикоррупционный мониторинг по собственному усмотрению, так как отсутствует четкое определение антикоррупционного мониторинга³.

Вместе с тем нормы, регулирующие антикоррупционный мониторинг, существуют в законодательстве субъектов Российской Федерации. В пункте 2 ст. 1 Закона Республики Крым «О противодействии коррупции»⁴ (далее — Закон Республики Крым № 36-ЗРК) приводится следующее определение антикоррупционного мониторинга: это наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупционных факторов, а также форм противодействия коррупции. В соответствии с п. 1 и 2 ст. 12 Закона Республики Крым № 36-ЗРК антикоррупционный мониторинг проводится в целях реализации республиканской целевой программы по противодействию коррупции (учет коррупционных правонарушений, анализ документов, проведение исследований, опросы,

эксперименты, обработка, оценка и анализ данных о проявлениях коррупции), а также в целях обеспечения оценки эффективности реализации антикоррупционной деятельности (наблюдение за результатами применения мер предупреждения, пресечения и ответственности за коррупционные правонарушения, мер возмещения причиненного такими правонарушениями вреда, анализа и оценки полученных в результате такого наблюдения данных, разработки прогнозов будущего состояния и тенденций развития ситуации в сфере противодействия коррупции).

Аналогичные подходы относительно содержания антикоррупционного мониторинга закреплены и в других законах субъектов РФ. Тем не менее есть и некоторая разница в определении отдельных мер осуществления антикоррупционного мониторинга. К примеру, в п. 1 ст. 8 Закона Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге»⁵ антикоррупционный мониторинг включает в себя мониторинг проявлений коррупции, коррупционных факторов и мер антикоррупционной политики. В абзаце 1 п. 1 ст. 8 Закона Новгородской области «О реализации федеральных законов о противодействии коррупции на территории Новгородской области»⁶ указано, что антикоррупционный мониторинг непосредственно включает мониторинг коррупции, коррупционных факторов и мер по предупреждению коррупции.

Согласно региональному законодательству, антикоррупционный мониторинг осуществляется преимущественно высшими органами государственной власти субъекта РФ (главой субъекта, правительством) либо иным специально

² См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

³ Фещенко П. Н. Функционирование системы антикоррупционного мониторинга: вопросы повышения качества // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1. С. 66—71.

⁴ Закон Республики Крым от 22 июля 2014 г. № 36-ЗРК «О противодействии коррупции» (с изм. и доп.) // Крымские известия от 31 июля 2014 г. № 152.

⁵ Закон Санкт-Петербурга от 14 ноября 2008 г. № 674-122 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» (с изм. и доп.) // Санкт-Петербургские ведомости. № 224. 28.11.2008.

⁶ Закон Новгородской области от 31 августа 2009 г. № 595-ОЗ «О реализации федеральных законов о противодействии коррупции на территории Новгородской области» (с изм. и доп.) // Новгородские ведомости от 5 сентября 2009 г. № 29.

уполномоченным органом. В соответствии с п. 4 ст. 11 Закона Нижегородской области «О противодействии коррупции в Нижегородской области»⁷ решение о проведении антикоррупционного мониторинга принимается Губернатором Нижегородской области или Законодательным Собранием Нижегородской области, а на основании п. 5 ст. 11 данного Закона порядок проведения антикоррупционного мониторинга устанавливается Правительством Нижегородской области. Результаты антикоррупционного мониторинга публикуются в открытых источниках, в том числе и на официальном интернет-портале Правительства Нижегородской области⁸. Антикоррупционный мониторинг в Нижегородской области проводится в целях:

- 1) своевременного приведения правовых актов органов государственной власти Нижегородской области в соответствие с законодательством Российской Федерации;
- 2) обеспечения разработки и реализации программ противодействия коррупции путем учета коррупционных правонарушений и коррупциогенных факторов, проведения опросов и иных мероприятий с целью получения информации о проявлениях коррупции;
- 3) обеспечения оценки эффективности мер, реализуемых посредством программ противодействия коррупции.

Так, в рамках антикоррупционного мониторинга одно из проведенных социологических исследований в Нижегородской области представило своеобразный рейтинг органов власти и организаций, в которых, по мнению опрошенных респондентов, наиболее часто встречаются коррупционные проявления. В тройке лиде-

ров оказались ГИБДД (29,8 %), администрация и преподаватели высших учебных заведений (21,1 %), администрация и сотрудники поликлиник и больниц (19,3 %).

О масштабах развития антикоррупционного мониторинга в большинстве субъектов Российской Федерации еще 2013 г. в своей статье написал П. А. Кабанов, который отметил, что конечной целью данного вида деятельности является оценка и анализ состояния коррупции и эффективности принимаемых органами государственной власти антикоррупционных мер⁹.

Результаты антикоррупционного мониторинга служат основой для анализа общей обстановки вокруг коррупции в соответствующем регионе и принятию управленческих решений по дальнейшему совершенствованию мер по противодействию коррупции. Кроме того, официальная информация, представляемая органами государственной власти и местного самоуправления по результатам антикоррупционного мониторинга, является крайне важной для общества и каждого гражданина, позволяя понять общее состояние антикоррупционной борьбы.

Антикоррупционный мониторинг в настоящее время применяется многими органами исполнительной власти, носит как внутриведомственный, так и внешний характер. Отчеты о проведении антикоррупционного мониторинга или антикоррупционной деятельности размещаются на официальных интернет-страницах. Объем и наполнение материалов данных отчетов порой существенно различаются. Например, отчет об антикоррупционной деятельности в Министерстве финансов Кабардино-Балкарской Республики за 2016 год¹⁰ является очень небольшим по общему содержанию и представ-

⁷ Закон Нижегородской области от 7 марта 2008 г. № 20-3 «О противодействии коррупции в Нижегородской области» (с изм. и доп.) // Нижегородские новости. 20.03.2008. № 51 (3943).

⁸ См.: Сводный отчет о результатах проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области в 2016 году // Официальный сайт Правительства Нижегородской области. URL: <https://government-nnov.ru/?id=194552> (дата обращения: 24.07.2018).

⁹ См.: Кабанов П. А. Основные задачи антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации: опыт сравнительно-правового исследования // Мониторинг правоприменения. 2013. № 3. С. 4.

¹⁰ Отчеты, информация, мониторинг // Официальный сайт Правительства Кабардино-Балкарской Республики. URL: http://pravitelstvo.kbr.ru/oigv/minfin/o_ministerstve/protivodejstvie_korrupcii/otchety_informacija_monitoring.php (дата обращения: 24.07.2018).

ляет собой слабоструктурированный текст на шести страницах. Отчет не содержит анализа отдельных недостатков, выявленных в ходе проведения антикоррупционных мероприятий в министерстве, а также направлений корректировки мер по противодействию коррупции в перспективных планах и программах.

Совершенно иначе выглядит отчет об антикоррупционном мониторинге за 2016 г., размещенный на официальном сайте Министерства юстиции Республики Татарстан¹¹. По своему оформлению и содержанию это полноценный объемный документ на 82 листах, который содержит подробную информацию о мониторинге мер по противодействию коррупции в министерстве. Основные разделы по названию сходны с аналогичными отчетами о проведении антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации. Однако есть некоторые разделы, представляющие особый интерес. В частности, мониторинг зон риска коррупционных проявлений. В отчете обозначено, что первоочередной задачей в системной антикоррупционной работе является регулярное выявление и изучение зон риска, уязвимых и слабых мест в жизни общества, которые могут являться очагом возникновения коррупции. Указанные зоны риска выявляются на основе анализа результатов статистической информации и социологических исследований об удовлетворенности населения качеством государственного и муниципального управления, образовательных услуг, здравоохранения, ЖКХ. Для получения данной информации используется информационная система «Открытый Татарстан». На ее основе функционирует государственная информационная система «Народный контроль», которая позволяет жителям республики заявить о своей текущей проблеме, связанной с коррупционными проявлениями в разных сферах публичного управления. В тех случаях, когда уровень удов-

летворенности населения оказывается ниже установленных показателей или явно выбивается из общего списка, то тогда отдельные органы государственной власти или целые муниципальные образования оказываются в своеобразной коррупционной «зоне риска».

В десятом, заключительном разделе отчета представлены рейтинговые оценки активности субъектов антикоррупционного мониторинга. Для их расчета используются показатели, закрепленные в нормативных документах Республики Татарстан. Показатели рейтинга сгруппированы по трем основным блокам:

- формы совершенствования государственной (муниципальной) службы в целях противодействия коррупции, антикоррупционная пропаганда;
- антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- деятельность по проведению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, деятельность по контролю в сфере соблюдения бюджетного законодательства.

Среди органов исполнительной власти Республики Татарстан лучшие показатели по реализации антикоррупционных мер по итогам 2016 г. у Министерства труда, занятости и социальной защиты РТ, Министерства сельского хозяйства и продовольствия РТ, Государственного комитета по тарифам РТ.

Развитие системы антикоррупционного мониторинга обусловлено как потребностями текущего этапа реализации национальной антикоррупционной программы, так и международными обязательствами Российской Федерации. В частности, на 40-м Пленарном заседании Группы государств по борьбе с коррупцией в 2008 г. России было предложено создание комплексной и объективной системы антикоррупционно-

¹¹ Антикоррупционный мониторинг // Официальный сайт Министерства юстиции Республики Татарстан. URL: <http://minjust.tatarstan.ru/rus/antikorrupsionniy-monitoring.htm> (дата обращения: 24.07.2018).

¹² *Стороженко И. В.* О национальной системе антикоррупционного мониторинга // Мониторинг правоприменения. 2013. № 1. С. 4—5.

¹³ *Полукаров А. В.* Административно-правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в социальной сфере // Современное право. 2017. № 2. С. 28—35.

го мониторинга с обязательным участием гражданского общества, нацеленной на постоянное исследование уровня и масштабов коррупции, определение эффективности принимаемых государством мер в сфере противодействия коррупции и выработку дополнительных антикоррупционных механизмов и инструментов¹².

Антикоррупционный мониторинг позволяет более критически подойти к оценке деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. Ученые и юристы-практики сегодня отмечают отдельные недостатки мер по противодействию коррупции, основываясь на официальных результатах антикоррупционного мониторинга. В частности, автор разделяет мнение А. В. Полукарова об узконаправленности антикоррупционных планов, поскольку их содержание часто показывает, что публичные органы ограничиваются преимущественно решением внутриведомственных проблем¹³.

Тесную взаимосвязь с антикоррупционным мониторингом имеет институт коррупционных рисков. В теории можно встретить различные определения коррупционных рисков и других близких по содержанию категорий. И. Н. Дементьева определяет коррупционные риски как заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действия/бездействия должностных лиц с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий, наносящие ущерб государственным и общественным интересам¹⁴. К. М. Ташина и И. Н. Пустовалова под зонами коррупционных рисков понимают сферы общественных отношений, содержащие наиболее вероятные опасные факторы, благоприятствующие возникновению коррупционных отношений¹⁵.

Необходимо установить административную ответственность за непринятие государственным или муниципальным служащим мер по противодействию коррупции и дополнить содержание КоАП РФ отдельной статьей, закрепляющей применение мер ответственности к правонарушителям. Это позволит усилить внимание со стороны должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления к реализации мер по противодействию коррупции в Российской Федерации.

Таким образом, в рамках проводимой антикоррупционной политики находят свое развитие сравнительно новые институты антикоррупционного мониторинга, анализа и оценки коррупционных рисков, а также публикации официальной отчетности о реализации антикоррупционной политики. Исследование показало, что развитие этих институтов происходит неравномерно: на уровне целого ряда субъектов РФ многие антикоррупционные институты функционируют гораздо интенсивнее, чем на федеральном уровне¹⁶. Есть примеры субъектов РФ, которые достигли существенного прогресса в процессе применения антикоррупционных мер.

Весьма показательным, что на общенациональном уровне институт антикоррупционного мониторинга пока не нашел отражения в антикоррупционных законах. Автор считает, что в обозримой перспективе нормы, регулирующие проведение антикоррупционного мониторинга, осуществление анализа коррупционных рисков и опубликование отчетов о реализации антикоррупционной политики, должны быть включены в текст Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

¹⁴ Дементьева И. Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти // Проблемы развития территории. 2012. № 2. С. 77.

¹⁵ Ташина К. М., Пустовалова И. Н. К вопросу о понятии коррупционных рисков // Успехи современного естествознания. 2012. № 4. С. 213.

¹⁶ См. подробнее: Поляков М. М. Противодействие коррупции органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. Вып. 5. Ч. II : Юридические науки. Тула : Изд-во ТулГУ, 2014. С. 53—62.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дементьева И. Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти // Проблемы развития территории. — 2012. — № 2. — С. 75—85.
2. Кабанов П. А. Основные задачи антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации: опыт сравнительно-правового исследования // Мониторинг правоприменения. — 2013. — № 3. — С. 4—7.
3. Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. — М. : Эксмо, 2006. — 944 с.
4. Полукаров А. В. Административно-правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в социальной сфере // Современное право. — 2017. — № 2. — С. 28—35.
5. Поляков М. М. Противодействие коррупции органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. — Вып. 5. — Ч. II : Юридические науки. — Тула : Изд-во ТулГУ, 2014. — С. 53—62.
6. Стороженко И. В. О национальной системе антикоррупционного мониторинга // Мониторинг правоприменения. — 2013. — № 1. — С. 4—6.
7. Ташина К. М., Пустовалова И. Н. К вопросу о понятии коррупционных рисков // Успехи современного естествознания. — 2012. — № 4. — С. 212—213.
8. Фещенко П. Н. Функционирование системы антикоррупционного мониторинга: вопросы повышения качества // Актуальные проблемы экономики и права. — 2014. — № 1. — С. 66—71.

Материал поступил в редакцию 24 июля 2018 г.

ANTI-CORRUPTION MONITORING IN PUBLIC ADMINISTRATION

POLYAKOV Maksim Mikhaylovich, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
maxpol84@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The paper deals with the concept, essence and purpose of anti-corruption monitoring in public administration. The author carries out a comprehensive analysis of the main directions of anti-corruption monitoring exercised by the relevant officials of state bodies. The paper examines provisions of normative legal acts at the Federal level and at the level of constituent entities of the Russian Federation that envisage the order of anti-corruption monitoring, as well as the powers of participants of this direction of combating corruption in public administration. The author gives examples of reporting documents of anti-corruption monitoring of some public authorities and gives his own assessment of their content. The author substantiates the proposals for amendments and additions to the federal anti-corruption legislation in order to consolidate anti-corruption monitoring as one of the most important tools to combat corruption.*

Keywords: *corruption, fight against corruption, anti-corruption monitoring, executive authorities, public administration.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Dement'eva I. N.* Issledovanie korrupcionnykh riskov v regional'nykh organakh gosudarstvennoy vlasti // Problemy razvitiya territorii. — 2012. — № 2. — S. 75—85.
2. *Kabanov P. A.* Osnovnye zadachi antikorrupcionnogo monitoringa v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii: opyt sravnitel'no-pravovogo issledovaniya // Monitoring pravoprimeneniya. — 2013. — № 3. — S. 4—7.
3. *Krysin L. P.* Tolkoviy slovar' inoyazychnykh slov. — M. : Eksmo, 2006. — 944 s.
4. *Polukarov A. V.* Administrativno-pravovoe regulirovanie antikorrupcionnogo monitoringa v sotsial'noy sfere // Sovremennoe pravo. — 2017. — № 2. — S. 28—35.
5. *Polyakov M. M.* Protivodeystvie korrupsii organami ispolnitel'noy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii // Izvestiya TulGU. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. — Vyp. 5. — Ch. II : Yuridicheskie nauki. — Tula : Izd-vo TulGU, 2014. — S. 53—62.
6. *Storozhenko I. V.* O natsional'noy sisteme antikorrupcionnogo monitoringa // Monitoring pravoprimeneniya. — 2013. — № 1. — S. 4—6.
7. *Tashina K. M., Pustovalova I. N.* K voprosu o ponyatii korrupcionnykh riskov // Uspekhi sovremennogo estestvoznaniya. — 2012. — № 4. — S. 212—213.
8. *Feshchenko P. N.* Funktsionirovanie sistemy antikorrupcionnogo monitoringa: voprosy povysheniya kachestva // Aktual'nye problemy ekonomiki i prava. — 2014. — № 1. — S. 66—71.