

## УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

### МОНИТОРИНГ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

© 2017 г. Александр Викторович Полукаров<sup>1</sup>

*Проблема коррупции в социальной сфере приобрела в настоящее время глобальный и системный характер. Коррупция представляет собой непосредственную угрозу безопасности, препятствует развитию социальной политики, а также реализации гражданами своих конституционных прав в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения.*

*The problem of corruption in the social sphere acquired in the present global and systemic in nature. Corruption is a direct threat to the security, prevents the development of social policy, as well as the implementation of citizens constitutional rights in education, health, social security.*

**Ключевые слова:** наказание, практика, социальная сфера, преступление, коррупция, возмещение вреда, здравоохранение, образование, имущество.

**Key words:** punishment, practice, social issues, crime, corruption, damages, health, education, property.

Законодательство о противодействии коррупции в целом сложилось<sup>2</sup>. Исходя из этого, становится актуальной проблема формирования правовых и организационных механизмов, связанных с эффективностью его реализации во всех сферах государственного управления. Эффективность действия правовой нормы состоит в реализации поставленных перед ней задач и достижении соответствующих целей на практике. В этой связи в обозначенном контексте и осуществляется исследование эффективности действия правовой нормы<sup>3</sup>.

Таким образом, основная нагрузка современной антикоррупционной деятельности переместилась с совершенствования позитивного права (нормативных правовых актов и судебной практики) на «исследования с комплексным подходом к вопросам действия норм права, направленных

на раскрытие всех (экономических, социальных, политических, моральных и т.д.) последствий реализации правовой нормы»<sup>4</sup>.

Иными словами, достигнутый правовой результат определяет качество нормативного правового предписания. Обратим внимание, что наличие коррупции в каком-либо сегменте государственного управления есть результат неэффективности действия правовых предписаний. Как верно отметила Е.В. Пуляева, «коррупционное проявление — это в большинстве случаев следствие “слабости” правовой нормы»<sup>5</sup>.

Противодействие коррупции вообще и противодействие коррупции в социальной сфере в частности — сложный и многогранный процесс, включающий самые различные мероприятия, а поэтому решение обозначенной проблемы должно осуществляться максимально комплексно. Именно на такой подход ориентируют работу органов государственной власти и управления предписания Указа Президента РФ “О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы” от 1 апреля 2016 г.<sup>6</sup>, в котором указывается на необходимость повышения эффективности противодействия коррупции в самых различных сферах государственного

<sup>1</sup> Докторант Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук (E-mail: polukarov@mail.com). Alexander Polukarov, doctor's degree of the Russian University of friendship of peoples, PhD in Law (E-mail: polukarov@mail.com).

<sup>2</sup> См., например: Федеральный закон “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228; Федеральный закон “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” от 17 июля 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; Федеральный закон “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” от 3 декабря 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (Ч. 4). Ст. 6953.

<sup>3</sup> См.: Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы // Сов. гос. и право. 1970. № 3. С. 48.

<sup>4</sup> Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Л., 1972. С. 8.

<sup>5</sup> Пуляева Е.В. Правовые проблемы борьбы с коррупцией в сфере оказания образовательных услуг // Журнал рос. права. 2012. № 11. С. 81.

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

управления. В этом контексте особенно важно эффективное административно-правовое противодействие коррупции в социальной сфере, поскольку от этого в конечном счете зависят качество и продолжительность жизни людей. Социальная сфера весьма чувствительна к проблеме коррупции. Обусловлено это тем, что коррупция именно в данном сегменте государственного управления не позволяет гражданам полноценно реализовать свои конституционные права в области здравоохранения, образования, культуры и др.

Коррупция подрывает основы социальной политики государства, делает ее малоэффективной по отношению к отдельно взятому гражданину. Подобное положение вещей негативно сказывается на уровне доверия граждан к государственным институтам, продуцирует развитие различных форм коррупции в социальной сфере, приводя ее к медленному разрушению. Как верно указала Т.К. Миронова, «осуществление социальных прав – важное условие социальной удовлетворенности населения, его социальной защищенности. А уровень обеспеченности социальных прав, реализуемых через систему социальной защиты, служит критерием социальной защищенности человека в социальном государстве»<sup>7</sup>.

Развивая данное положение, следует также согласиться с Ю.Н. Беляевой, которая подчеркивает, что «основной задачей государства в социальной сфере становится повышение качества жизни населения, обеспечение достойного уровня жизни каждого гражданина и соблюдение гарантий для тех, кто по объективным причинам не в состоянии реализовать свой потенциал»<sup>8</sup>.

Учитывая обозначенные и ряд иных обстоятельств, необходимо осуществлять мониторинг реализации законодательства о противодействии коррупции в столь важной сфере общественной жизни, каковой является социальная сфера. Для решения данной проблемы нужна качественно иная методологическая основа отслеживания реализации соответствующих правовых норм. Исходя из этого, М.Д. Чеснокова подчеркивает, что «повышение эффективности политики государства в социальной сфере предполагает разработку новых механизмов правового обеспечения социальных реформ. К числу таких механизмов можно отнести правовой мониторинг, который

обеспечивает не только отслеживание применения правовых актов, но и помогает осуществлять контроль за их действием в социальной сфере, кроме того, соответствующий мониторинг дает возможность проводить анализ общественных отношений с точки зрения достаточности и эффективности принимаемых правовых мер, а также правовых решений»<sup>9</sup>.

Мониторинг правоприменения позволяет наглядно оценить, какие из существующих в данный момент правовых средств достигают поставленной перед ними цели, а какие – нет. «Антикоррупционный правовой мониторинг относится к числу важнейших современных инструментов управления делами государства и развития гражданского общества»<sup>10</sup>. В ходе мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции оцениваются полнота и необходимость правового регулирования в сфере противодействия коррупции, анализируется практика применения законодательства о противодействии коррупции в целях подготовки предложений по его совершенствованию<sup>11</sup>.

Мониторинг реализации административно-правовых средств в определенной степени позволяет ответить на вопрос, насколько полно работает тот или иной нормативный правовой акт, призванный регламентировать общественное отношение, которое связано с противодействием коррупции в социальной сфере. По точному замечанию Ю.А. Тихомирова, «целью мониторинга является обеспечение систематического наблюдения, анализа, оценки и корректировки деятельности органов публичной власти»<sup>12</sup>.

Исходя из этого, значение мониторинга реализации административно-правовых средств противодействия коррупции достаточно велико. Мониторинг правоприменения вообще, и осуществляемый в сфере противодействия коррупции, – достаточно сложный и не всегда связанный с правом процесс, который учитывает самые различные аспекты действия права. В этой связи П.А. Кабанов верно подчеркнул, что «содержание антикоррупционного мониторинга с позиции

<sup>7</sup> Миронова Т.К. Социальная защита в России (Правовые вопросы). М., 2004. С. 189.

<sup>8</sup> Беляева Ю.Н. О социальных функциях государства // Журнал рос. права. 2016. № 1. С. 99.

<sup>9</sup> Чеснокова М.Д. Правовой мониторинг в социальной сфере // Там же. 2009. № 4. С. 20.

<sup>10</sup> Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Там же. 2012. № 11. С. 68.

<sup>11</sup> См.: Методика мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции (разработана Министерством юстиции РФ) // <http://www.minjust.ru>

<sup>12</sup> Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 13.

системного подхода включает ряд организационных, правовых, экономических, информационных, воспитательных, идеологических, технических мер, осуществляемых уполномоченными органами, институтами гражданского общества, должностными и частными лицами, направленных на повышение результативности противодействия коррупции в государстве, регионе и обществе”<sup>13</sup>.

Примерно такая же концепция правового мониторинга вытекает из содержания Указа Президента РФ “О мониторинге правоприменения в Российской Федерации” от 20 мая 2011 г.<sup>14</sup>, в котором отмечается, что мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия, изменения или отмены соответствующих нормативных правовых актов. Кроме того, целью правового мониторинга должно быть определение эффективности действия соответствующего нормативного правового акта. Особенно актуально это именно по отношению к вопросам противодействия коррупции. Как подметил Ю.А. Тихомиров, “правовой мониторинг как структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки жизненного цикла закона и иного нормативного правового акта открывает путь для измерений его эффективности”<sup>15</sup>.

В настоящее время разработка планов (программ), посвященных проблеме противодействия коррупции, а также мониторинг и отчетность по их реализации — одни из основных направлений решения обозначенной проблемы на правоприменительном уровне, которые позволяют определить перспективы развития законодательства о противодействии коррупции. Кроме того, соответствующий мониторинг позволяет выявлять коррупциогенные факторы в законодательстве и правоприменительной деятельности, а также раскрыть противоречия и коллизии среди действующих нормативных правовых предписаний. В науке уточняется, что задачами антикоррупционного мониторинга также являются “выявление конкретных видов коррупционных технологий в правоприменительной практике органов государственной власти и органов местного

самоуправления; поиск эффективных способов предупреждения и пресечения выявленных коррупционных технологий; разработка и внедрение в правоприменительную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления методов контроля, способствующих превенции и пресечению коррупционных практик в их правоприменительной деятельности”<sup>16</sup>. В этой связи мониторинг направлен на организацию мероприятий и на совершенствование антикоррупционных средств и нормативной правовой базы, касающейся рассматриваемой сферы, и т.п.

В научной литературе подчеркивается, что мониторинг реализации законодательства о противодействии коррупции, а также разработка антикоррупционных планов и программ о противодействии коррупции и отчетность по ним стали тотальными. Следует подчеркнуть, что данная деятельность приобрела всеобъемлющий характер<sup>17</sup>. Как следствие, его проведение коснулось и социальной сферы. Так, например, проводится мониторинг проектов нормативных правовых актов, затрагивающих реализацию гражданами права на бесплатную медицинскую помощь, осуществляется определение эффективности работы учреждений, ее оказывающих, с целью “выдвижения предложений по совершенствованию действующего законодательства, правоприменительной практики, а также работы органов государственной власти и управления в данном направлении”<sup>18</sup>.

Более того, в сфере образования в качестве задач проведения мониторинга, осуществляемого Федеральной службой по надзору в сфере образования, определенных в рамках программы противодействия коррупции, указывается задача внедрения механизма мониторинга по целому ряду направлений. Так, к соответствующим показателям относятся: число выявленных коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц; количество граждан и организаций, официально обратившихся с жалобами на проявления коррупции в деятельности соответствующих должностных лиц; объем выявленных

<sup>13</sup> Кабанов П.А. Антикоррупционный мониторинг в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики правового регулирования. Н. Новгород, 2015. С. 27.

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

<sup>15</sup> Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал рос. права. 2009. № 10. С. 14.

<sup>16</sup> Астанин В.В. Антикоррупционный мониторинг в Российской Федерации: цели, задачи и содержание // Росс. юстиция. 2010. № 7. С. 12.

<sup>17</sup> См.: Южаков В.Н., Цирин А.М., Ефремов А.А. Методика мониторинга внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в практику нормотворческой деятельности. М., 2014. С. 17.

<sup>18</sup> Шилюк Т.О. К вопросу о правовом мониторинге законодательства в области здравоохранения // Актуальные проблемы рос. права. 2014. № 7. С. 13.

коррупционных рынков, а также уровень удовлетворенности заявителей качеством и доступностью государственных услуг, установленных в соответствующей сфере, и др.

Таким образом, помимо сложившейся в настоящее время законодательной и подзаконной нормативной правовой базы мониторинга реализации законодательства о противодействии коррупции на федеральном уровне в механизме управления и правового регулирования социально-культурной сферой был также разработан ряд нормативных правовых актов ведомственного уровня. Соответствующий механизм сформирован с целью определения качества реализации законодательства о противодействии коррупции в рамках деятельности того или иного органа исполнительной власти, осуществляющего свою компетенцию в социальной сфере. Как следствие, в рамках данных нормативных правовых актов были определены понятие, цели и задачи мониторинга не только в целом, но и по каждому из составляющих компонентов функционирования социальной сферы. В то же время если обратиться к вопросу осуществления мониторинга противодействия коррупции в социальной сфере на региональном и муниципальном уровнях публичного управления, то здесь обнаруживается достаточно много проблем правового и организационного характера.

В частности, вопросы мониторинга противодействия коррупции на муниципальном уровне находятся в стадии своего развития. В этой связи целый ряд аспектов противодействия коррупции в социальной сфере, функционирующей на муниципальном уровне, далек от своего совершенства. Обратим внимание на то, что если данный вопрос на федеральном уровне, а также на уровне субъектов Федерации в определенной степени урегулирован<sup>19</sup>, то на правоприменительном уровне, в первую очередь в деле формирования правовой статистики по проблеме, касающейся противодействия коррупции в социальной сфере, он выглядит не достаточно убедительно. Более подробно о данной проблеме будет сказано ниже.

На основании Указа Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» от 1 апреля 2016 г. приказом Министерства образования и науки РФ от 16 мая 2016 г. № 571 был утвержден План противодействия коррупции Министерства образования и науки Российской Федерации на 2016–2017 гг.,

в рамках которого, в частности, определен ряд мероприятий по противодействию коррупции. В частности, данные мероприятия касаются повышения эффективности механизмов урегулирования конфликта интересов, обеспечения соблюдения федеральными гражданскими служащими ограничений, запретов и принципов служебного поведения, а также эффективности применения мер ответственности за их нарушение.

Аналогичный антикоррупционный план был принят Министерством здравоохранения РФ и Министерством культуры РФ<sup>20</sup>. Следует отметить, что на федеральном уровне при соответствующих министерствах были сформированы антикоррупционные структуры: Комиссия Министерства здравоохранения РФ по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов; Комиссия Министерства культуры РФ по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов и др.

Таким образом, в системе федеральных органов исполнительной власти, которые управляют социальной сферой, была сформирована как нормативная правовая, так и институциональная составляющая мониторинга противодействия коррупции. Однако, несмотря на это, практика противодействия коррупции в социальной сфере со стороны соответствующих управленческих структур оставляет желать лучшего. Основной проблемой в рассматриваемом направлении, на наш взгляд, является узконаправленный характер таких планов. При подробном ознакомлении с их содержанием становится очевидным, что они преимущественно направлены на решение внутриведомственных организационных проблем. Иными словами, принятые программные документы в целом сконцентрированы на противодействии коррупционным правонарушениям в служебной деятельности гражданских служащих соответствующих органов исполнительной власти, а не на решение проблемы коррупции в системе здравоохранения, образования или культуры в целом. Подобный подход к решению обозначенного вопроса в деле противодействия коррупции в социальной сфере выглядит не убедительно. Исходя из этого, правоохранный потенциал законодательства о противодействии

<sup>19</sup> См.: Еремينا О. Е. О правовом мониторинге // Журнал рос. права. 2006. № 3. С. 157.

<sup>20</sup> См.: приказ Минкультуры России «Об утверждении Плана по противодействию коррупции Министерства культуры Российской Федерации на 2014–2015 годы» от 6 июня 2014 г. Документ опубликован не был.

коррупции в социальной сфере реализуется не в полной мере.

Так, например, План противодействия коррупции Министерства образования и науки РФ в качестве антикоррупционных мероприятий предусматривает: повышение эффективности механизмов урегулирования конфликта интересов, обеспечение соблюдения служащими министерства ограничений, запретов и принципов служебного поведения. Кроме этого обозначенный документ предусматривает осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; обеспечение эффективного взаимодействия министерства с правоохранительными органами; совершенствование условий, процедур, механизмов государственных закупок и т.п. В свою очередь, такие мероприятия, как обеспечение проведения в образовательных организациях высшего образования комплекса просветительских и воспитательных мер, разработка и внедрение в учебный процесс различных образовательных организаций учебного курса на тему «Противодействие коррупции», определение перечня нормативных правовых актов, которые необходимо разработать в целях противодействия коррупции в организациях, подведомственных министерству, проведение выездных проверок, связанных с предупреждением коррупции, и т.п. составляют лишь малую долю административно-правовых и организационных мероприятий, определенных в рамках данных планов.

Итак, основным недостатком соответствующих планов противодействия коррупции, действующих в федеральных органах исполнительной власти и государственных внебюджетных фондах, является их внутриведомственная направленность, которая здесь поставлена в ущерб более широкому комплексу мероприятий по борьбе с коррупцией в рамках соответствующего предмета управления (образование, культура, здравоохранение и т.п.). Схожие проблемы обнаруживаются и в планах противодействия коррупции как на региональном, так и на муниципальном уровне публичного управления, которые довольно часто дублируют аналогичные федеральные планы противодействия коррупции, при этом воспроизводя и их недостатки. Доказательством такого несовершенства антикоррупционной деятельности в рамках социальной сферы являются, в частности, данные социологических опросов, подтверждающие недоверие граждан к проблемам

эффективности работы органов государственной власти в деле противодействия коррупции в этой сфере<sup>21</sup>.

Говоря о региональном уровне правового регулирования обозначенного вопроса, подчеркнем, что в чем-то аналогичные планы противодействия коррупции были разработаны органами исполнительной власти, которые управляют социальной сферой в соответствующем регионе. В частности, Министерством здравоохранения Пермского края приказом от 31 января 2014 г. № СЭД-34-01-06-1000 был утвержден План противодействия коррупции в Министерстве здравоохранения Пермского края на 2014–2016 гг., в рамках которого определен ряд мероприятий по совершенствованию нормативно-правового и организационного обеспечения противодействия коррупции; обеспечению участия институтов гражданского общества в вопросах противодействия коррупции. В плане определен порядок реализации и развития механизмов противодействия коррупции, а также порядок осуществления мониторинга противодействия коррупции, коррупциогенных факторов и мер антикоррупционной политики. Кроме того, были закреплены мероприятия по профилактике коррупционных правонарушений, совершаемых от имени или в интересах юридических лиц.

В то же время отметим, что на институциональном уровне работы Министерства здравоохранения Пермского края вопросы противодействия коррупции в сфере государственного управления социальной сферой не получили должного правового регулирования. Действительно, здесь вся работа по противодействию коррупции в сфере здравоохранения на краевом уровне возложена по большей части либо на отдел по правовой работе, либо на отдел по кадровой работе, аттестации и повышения квалификации медицинских кадров, а также на отделение по организационной работе Министерства здравоохранения Пермского края. Стоит предположить, что институциональное выделение на уровне профильных министерств регионального уровня «комиссии по соблюдению требований к служебному поведению» или «отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений» может повысить эффективность реализации региональных планов противодействия коррупции в соответствующем сегменте социальной сферы. В большинстве регионов нашей страны такие институциональные структуры при органах государственной власти

<sup>21</sup> См.: Чеснокова М.Д. Указ. соч. С. 25.

и управления, занимающихся вопросами управления социальной сферой, в свое время были созданы<sup>22</sup>. Однако сегодня констатируется тот факт, что система таких внутриведомственных структур (отделов, отделений, комиссий) нуждается в совершенствовании “путем создания коллегиального ведомственного антикоррупционного органа”<sup>23</sup>.

Следует отметить, что не во всех регионах существуют планы или программы противодействия коррупции в социальной сфере. Действительно, в отдельных регионах мероприятия по борьбе с коррупцией в социальной сфере предусмотрены в содержании общих программ противодействия коррупции на уровне субъекта Федерации в целом. Так, например, специальные ведомственные антикоррупционные программы в сфере здравоохранения сегодня приняты только в Самарской области<sup>24</sup> и Кабардино-Балкарской Республике<sup>25</sup>, в остальных регионах такая работа ведется на основе общих антикоррупционных планов и программ. Такой подход наиболее характерен для сфер здравоохранения и культуры, для которых на региональном и муниципальном уровнях практически не разрабатываются специальные, внутриведомственные программы противодействия коррупции. Обратим внимание, что такой подход скорее характерен для антикоррупционных программ муниципального уровня. В большинстве случаев программы противодействия коррупции, действующие на муниципальном уровне, ограничиваются перечислением общих антикоррупционных мероприятий без их привязки к конкретному сектору общественных отношений (здравоохранение, образование и т.п.). В редких случаях в общих программах

противодействия коррупции муниципально-го уровня упоминаются отдельные антикоррупционные меры и мероприятия в указанных сферах. Как правило, обозначенные меры “имеют выборочный характер и не охватывают все сферы коррупционных рисков в деятельности органов и учреждений образования, здравоохранения, культуры”<sup>26</sup>. Так, программа “Противодействие коррупции в Серпуховском муниципальном районе Московской области на 2011–2013 годы”<sup>27</sup> установила в качестве специальных антикоррупционных мероприятий в сфере образования лишь одно – проведение занятий, семинаров в образовательных организациях по специальным планам.

Обратим внимание еще на один недостаток региональных планов и программ противодействия коррупции в социальной сфере – отсутствие в их содержании системы правовых средств противодействия коррупции, которые учитывали бы особенности функционирования социальной сферы.

Как отметила Т.Я. Хабриева, “один из недостатков региональных планов и программ противодействия коррупции состоит в отсутствии комплексности противодействия коррупции. Соответствующие органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в частности министерства здравоохранения, министерства образования субъектов Российской Федерации, по сути, не ставят своей целью борьбу с коррупцией в сфере образования или здравоохранения на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в целом”<sup>28</sup>.

В настоящее время можно видеть лишь в некоторых субъектах Федерации комплексные планы противодействия коррупции, которые разработаны для отдельных направлений функционирования социальной сферы. Так, например, в ведомственной целевой программе “Противодействие коррупции в сфере деятельности Министерства образования и науки Самарской области на 2013–2015 годы”<sup>29</sup> упоминается о необходимости совершенствования антикоррупционного просвещения, а также формирования в обществе

<sup>22</sup> См., например: приказ Министерства образования и науки Республики Татарстан “О комиссии по реализации антикоррупционной политики Министерства образования и науки Республики Татарстан” от 23 октября 2009 г. // Официальный сайт Министерства образования и науки Республики Татарстан // <http://mon.tatar.ru/rus/respublikanskies.htm>

<sup>23</sup> Кабанов П.А. Организация и осуществление ведомственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции в регионах Российской Федерации // *ВВ: Вопросы права и политики*. 2014. № 6. С. 130.

<sup>24</sup> См.: приказ Министерства здравоохранения и социального развития Самарской области “Противодействие коррупции в сфере деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Самарской области на 2010–2012 годы” от 9 апреля 2010 г.

<sup>25</sup> См.: приказ Министерства здравоохранения Кабардино-Балкарской Республики “Противодействие коррупции в сфере деятельности Министерства здравоохранения Кабардино-Балкарской Республики на 2011–2013 годы” от 3 марта 2011 г.

<sup>26</sup> Хабриева Т.Я. Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации (Аналитический доклад). М., 2012. С. 97.

<sup>27</sup> См.: Постановление главы Серпуховского муниципального района Московской области от 1 декабря 2010 г. № 2026.

<sup>28</sup> Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 100.

<sup>29</sup> См.: приказ министра образования и науки Самарской области «Об утверждении ведомственной целевой программы “Противодействие коррупции в сфере деятельности Министерства образования и науки Самарской области” на 2013–2015 годы» от 7 февраля 2013 г.

негативного отношения к коррупции как явлению и т.п.

К недостаткам организации антикоррупционного мониторинга на муниципальном уровне<sup>30</sup> необходимо отнести отсутствие специализированных структур по профилактике коррупции на территории муниципального образования. Подобное положение вещей сегодня имеет место не только на территориях муниципальных образований, но и на уровне некоторых органов управления социально-культурной сферой, функционирующих в ряде субъектов Федерации. Чаще всего соответствующие функции вменены в обязанность кадровым подразделениям соответствующих ведомств, что не отвечает их функциональной компетенции. Исключения в этом аспекте составляют лишь те субъекты Федерации и муниципальные образования, где приняты специальные ведомственные антикоррупционные планы или программы. Так, например, в Самарской области распоряжением Министерства образования и науки Самарской области от 18 июля 2013 г. № 358-р была создана рабочая группа по реализации ведомственной целевой программы «Противодействие коррупции в сфере деятельности Министерства образования и науки Самарской области на 2013–2015 годы».

Одной из проблем в деле реализации обозначенной программы и иных программных документов в сфере противодействия коррупции в социальной сфере является их формальное выполнение. Так, отчеты об их реализации (как на региональном, так и на муниципальном уровне) зачастую отсутствуют или носят формальный характер. Более того, несмотря на существование антикоррупционных планов и программ на уровне отдельных субъектов Федерации и органов местного самоуправления, отчеты о выполнении ведомственных антикоррупционных планов и программ и вовсе отсутствуют. Конкретным примером может служить деятельность Министерства здравоохранения Хабаровского края.

Как уже отмечалось ранее, в тех регионах, а также органах местного самоуправления, где такие отчеты существуют, они носят формальный

характер. Например, более половины отчета «Информация о ходе и итогах реализации мер антикоррупционной деятельности в Министерстве образования и науки Самарской области в 2015 г.»<sup>31</sup> посвящено вопросам по большей части технического характера. В частности, в этом документе перечисляются мероприятия, посвященные разработке и внесению изменений в нормативные правовые акты, которые касаются вопросов образования. Обращает на себя внимание и тот факт, что в данном отчете, по сути, отсутствует информация, затрагивающая вопросы организации и проведения конкретных мероприятий по оценке эффективности реализации ранее принятых мер по противодействию коррупции; отдельные аспекты данного отчета посвящены кадровым вопросам, а также вопросам повышения квалификации сотрудников, не связанным напрямую с реализацией антикоррупционной программы данного министерства. Мониторинг фактов коррупции в образовательных организациях Самарской области осуществляется в рамках данного отчета исключительно при оценке выявленных фактов коррупции силами самого ведомства или правоохранительными органами. В отчете отсутствуют данные судебной статистики, а также отчетности правоохранительных органов, работающих в Самарской области, которая касается коррупционных правонарушений в сфере образования и науки, и др.

Следует отметить, что взаимодействие органов исполнительной власти, занимающихся управлением социальной сферой любого уровня, с правоохранительными органами оставляет желать лучшего, в то время как эффективность антикоррупционной деятельности в той или иной сфере проявляется именно на правоприменительном уровне. Основным камнем преткновения в данном вопросе является отсутствие должного мониторинга правоприменительной деятельности, связанного с противодействием коррупции в социальной сфере.

В настоящее время работа по осуществлению учета и анализа статистических данных о результатах деятельности суда, правоохранительных и контрольно-надзорных органов в отношении коррупционных правонарушений не поставлена в зависимость от той сферы, где они выявлены. Обратим внимание на то, что введение статистической отчетности, ее анализ по отдельным сферам общественных отношений также могут стать

<sup>30</sup> См.: Галеева Г.Р. Состояние взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции в муниципальных образованиях республики Татарстан // Взаимодействие институтов гражданского общества и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции. Материалы Всероссий. межвуз. «круглого стола», г. Нижнекамск, 23 декабря 2011 г. / Отв. ред. П.А. Кабанов, О.Д. Агапов. Казань, 2012. С. 35.

<sup>31</sup> См.: [http://www.educat.samregion.ru/activity/protivodeystvie\\_korrupsii/protivodeystvie\\_korrupsii\\_v\\_sfere\\_deyatelnosti\\_ministerstva\\_obrazovaniya\\_i\\_nauki\\_samarskoy\\_oblasti](http://www.educat.samregion.ru/activity/protivodeystvie_korrupsii/protivodeystvie_korrupsii_v_sfere_deyatelnosti_ministerstva_obrazovaniya_i_nauki_samarskoy_oblasti)

одним из эффективных административно-правовых средств совершенствования антикоррупционного мониторинга, реализуемого в социальной сфере. В настоящее время статистическая отчетность по противодействию коррупции ведется Генеральной прокуратурой РФ<sup>32</sup>, а также рядом иных органов государственной власти и управления<sup>33</sup>. Однако она не дает полного представления о состоянии коррупции и эффективности реализации административно-правовых средств по ее противодействию. Это обусловлено тем, что отчетность преимущественно проводится вне связи с соответствующей сферой, непосредственно подверженной коррупции. Так, статистические данные и их анализ проводятся в отношении общей совокупности коррупционных правонарушений, совершенных в стране за отчетный период. Наиболее характерным примером правового регулирования данного вопроса является указание Генеральной прокуратуры РФ и Министерства внутренних дел РФ “О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности” от 28 октября 2010 г. В соответствии с этим документом отчетность ведется по составам преступлений, предусмотренных УК РФ, а не в зависимости от сферы, в которой совершаются те или иные коррупционные правонарушения. Несмотря на определенные проблемы в данном направлении, обратим внимание на то, что одним из компонентов совершенствования работы в сфере статистического наблюдения и отчетности по коррупционным правонарушениям стало введение наряду со статистической отчетностью по коррупционным преступлениям аналогичной статистики судебных решений по делам об административных правонарушениях коррупционной направленности<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> См., например: Статистические и аналитические материалы о состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией в 2012 г. // <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-81540>

<sup>33</sup> См., например: раздел 6 формы № 10.4.1 “Отчет о результатах рассмотрения уголовных дел по отдельным статьям Уголовного кодекса Российской Федерации по вступившим в законную силу приговорам и другим судебным постановлениям, в том числе по преступлениям коррупционной направленности” // <http://www.cdep.ru>

<sup>34</sup> См.: Отчет Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2013 г. “Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях № 1-АП за 12 месяцев 2013 г.” // Там же.

Таким образом, сегодня мы сталкиваемся с отсутствием конкретных официальных статистических данных по соответствующим направлениям противодействия коррупции. Как следствие, отсутствует должный правовой анализ проблемы коррупции, имеющей место в социальной сфере<sup>35</sup>. Такое состояние дел препятствует пониманию реального уровня и размаха коррупции, а также осознанию серьезности проблемы с коррупцией в указанной сфере и, как следствие, формированию политической воли для борьбы с ней именно в данном направлении государственного управления. Это также не позволяет провести анализ эффективности проводимых антикоррупционных мероприятий, что негативно сказывается и на должной реализации административно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере. Необходимо задуматься о внесении изменений в соответствующие нормативные правовые акты, которые регламентируют отчетность, а также сбор и анализ статистической информации о коррупционных правонарушениях, с целью отображения в этих реестрах отдельной статистики по коррупционным преступлениям и административным правонарушениям, совершенным именно в социальной сфере.

Отметим, что статистика и отчетность по антикоррупционной деятельности правоохранительных и контрольно-надзорных органов стала вестись по отдельным сегментам социальной сферы с недавнего времени на уровне отдельных управленческих структур регионального уровня. Так, например, Министерством здравоохранения Самарской области была разработана статистическая отчетность: “Информация по приговорам суда за коррупционные преступления в государственных учреждениях здравоохранения за 2014 — ноябрь 2015 г.”<sup>36</sup> В то же время такая практика остается единичной, несистематизированной и касающейся по большей части эффективности уголовно-правовых, а не административно-правовых средств противодействия коррупции в отдельных сегментах социальной сферы.

В этой связи необходимо в отраслевых планах противодействия коррупции закреплять специальные мероприятия по противодействию коррупции в социальной сфере, а также исключить

<sup>35</sup> Действительно, на сегодняшний день анализ коррупции в социальной сфере по большей части ведется на неофициальном уровне и чаще всего социологами, а не юристами, что, конечно же, не является эффективным в свете борьбы с коррупцией в социальной сфере (см., например: Кузина К.С. Коррупция в сфере высшего образования на примере Омской области // <http://sartraccc.ru/Explore/kuzina.docx> (Дата обращения: 11.12.2015 г.).

<sup>36</sup> См.: <http://www.google.ru>

дублирование мероприятий по противодействию коррупции в социальной сфере, функционирующей на различных уровнях публичного управления. Целесообразно проводить мониторинг эффективности реализации законодательства о противодействии коррупции на всех уровнях публичного управления<sup>37</sup>. Такой подход позволяет выявлять специфику и формы проявления коррупции в том или ином направлении функционирования социальной сферы, а также реагировать на факты коррупции с помощью самых различных правовых средств.

Не следует ограничиваться в данных документах лишь перечислением специализированных для той или иной сферы общественных отношений антикоррупционных мероприятий, а интегрировать в них полный набор правовых и организационных мероприятий, в том числе и тех из них, которые мы относим к общим антикоррупционным мероприятиям. Такая целостность антикоррупционного плана (программы) позволит даже неподготовленному в вопросах реализации антикоррупционной политики лицу получить полное представление об осуществлении соответствующих мероприятий по противодействию коррупции и требуемых от него действий в данный момент.

Помимо всего прочего необходимо формирование специализированных подразделений по профилактике коррупции (отделов, отделений) во всей системе управления социально-культурной сферы. Обратим внимание, что профилактические антикоррупционные функции реализуются в настоящее время в федеральных и региональных органах исполнительной власти самыми различными структурными подразделениями, которые занимаются управлением социальной сферой. Однако на муниципальном уровне никаких профилактических мероприятий по противодействию коррупции соответствующими структурами практически не реализуется, что во многом делает систему противодействия коррупции в социальной сфере недостаточно эффективной. Отметим также, что на уровне субъектов Федерации формирование управленческих структур, реализующих свою компетенцию по профилактике коррупции, не обладает единством и универсальностью, а в отдельных случаях вопросы реализации антикоррупционных планов (программ) распределены между различными подразделениями, зачастую между собой не взаимо-

связанными. Более того, такой подход в некоторых аспектах управления социальной сферой сформировался и на федеральном уровне государственного управления. В частности, реализация отдельных направлений Плана противодействия коррупции Министерством образования и науки РФ включена в обязанности различных должностных лиц структурных подразделений министерства, которые между собой не находятся в должном взаимодействии и координации.

В этой связи вполне оправданно перепрофилировать мероприятия, разработанные в рамках планов противодействия коррупции, с внутриведомственного уровня, в рамках которого основные мероприятия касаются работы того или иного органа исполнительной власти, на внутриотраслевой уровень государственного управления. Это даст возможность ориентировать соответствующие мероприятия по противодействию коррупции не только на государственно-служебную деятельность, реализуемую в системе исполнительной власти, но и на все основные компоненты функционирования социальной сферы, подвергшейся коррупционному воздействию. Иными словами, соответствующие мероприятия и реализуемые в их рамках административно-правовые средства должны затрагивать практически все общественные отношения, которые подконтрольны соответствующему органу исполнительной власти, занимающемуся вопросами управления социального характера.

В завершение еще раз подчеркнем, что в настоящее время отсутствует полноценная статистическая информация по коррупционным правонарушениям в различных направлениях функционирования социальной сферы. Важность такой информации для мониторинга оценки эффективности законодательства о противодействии коррупции весьма высока. По Ю.А. Тихомирову, «такая информация, как аналитико-оценочный блок, служит своего рода источником жизни организма мониторинга»<sup>38</sup>.

Отметим также, что сложившаяся ситуация с информационным обеспечением правового мониторинга не позволяет системно проанализировать эффективность разработанных и реализуемых мероприятий по противодействию коррупции в социальной сфере и, соответственно, предложить оптимальные административно-правовые средства, которые могут внести ощутимый вклад в решение обозначенной проблемы.

<sup>37</sup> См.: Кабанов П.А. Организация и осуществление ведомственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции в регионах Российской Федерации. С. 130.

<sup>38</sup> Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов. С. 14.