

## ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПЛАНОВЫХ И ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Н.К. Кармацких,  
студентка ЮИ ФГБОУ ВО «ЮГУ»  
направление «Юриспруденция»  
nkarmatskikh@inbox.ru  
Научный руководитель:  
А.В. Булыгин,  
доцент кафедры уголовного права,  
уголовного процесса  
ЮИ ФГБОУ ВО «ЮГУ»

Согласно ч. 3 ст. 5 Конвенции ООН [1] каждое государство стремится периодически проводить оценку соответствующих нормативно-правовых актов и мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения с коррупцией и борьбы с ней.

Для определения действенных способов борьбы с коррупцией необходимо определить, насколько эффективны применяемые на сегодняшний день методы.

Основной целью настоящей работы является выявление причин, по которым реализация мероприятий, предусмотренных нормативно-правовыми актами в сфере противодействия коррупции, не приносит ожидаемых результатов. Несмотря на единую цель, каждый план субъекта РФ ставит свои цели и задачи, характерные соответствующему региону, несмотря на то, что они являются способом выполнения единого Национального плана противодействия коррупции, утверждаемого Президентом РФ [2]. Одной из главных задач выступает определение единой методики определения результативности соответствующих мероприятий.

Для достижения поставленной цели нам необходимо провести анализ плановых и программных документов некоторых регионов страны. В основу сравнительного анализа были взяты нормативно-правовые акты Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Перед непосредственным обращением к указанным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, рассмотрим базовый нормативно-правовой акт - федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3]. Непосредственно в тексте закона не указаны цели и задачи, принимаемого акта. Возможно, при его принятии законодатель подразумевал общую цель, указанную в наименовании федерального закона или цели содержатся в преамбуле закона. Цель – это то, к чему стремится общество, конечный результат, ради которого предпринимаются все действия по его достижению. Для её достижения устанавливаются соответствующие ей задачи – способы, выступающие этапами в продвижении к необходимому результату. В нашем случае, целью выступает противодействие коррупции, которое заключается в возможности контролировать и пресекать коррупционные риски. В качестве задач выступает предупреждение коррупции и борьба с ней, минимизация и (или) ликвидация коррупционных правонарушений.

В плане ХМАО-Югры, принятом распоряжением губернатора ХМАО-Югры от 29.02.2016г. № 47-рг "Об утверждении плана противодействия коррупции в ХМАО-Югре на 2016-2017 годы" [4], отсутствуют задачи и цели, для достижения которых был принят данный нормативно-правовой акт. Он содержит лишь перечень мероприятий, которые реализуются в рамках плана по противодействию коррупции. Таким образом, общей задачей является «противодействие коррупции», разрешить которую возможно лишь в случае решения конкретных поставленных задач. В соответствии с таким структурным построением отсутствует возможность определения основных проблем, возникающих при реализации указанного плана, и, соответствующий отчет о проделанной работе содержит сведения лишь о выполнении соответствующего ряда мероприятий.

Результаты по выполнению рассматриваемого плана содержатся в «Докладе о деятельности уполномоченного органа ХМАО-Югры по профилактике коррупционных и иных правонарушений в ХМАО-Югре в 2016 году» [5]. Несмотря на отсутствие конкретных задач в докладе выделяются направления совершенствования вопросов по реализации антикоррупционной политики такие, как 1) проведение просветительских мероприятий,

направленных на формирования у гражданских и муниципальных служащих нетерпимости к коррупционным проявлениям; 2) усиление контроля руководителей исполнительных органов государственной власти и глав органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа за качеством и эффективностью проводимых антикоррупционных проверок и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; 3) осуществление работы по профилактике коррупции в учреждениях, подведомственных органам государственной власти и органам местного самоуправления муниципальных образований автономного округа.

В приоритетных направлениях отсутствует упоминание об участии представителей общества в осуществлении плана по противодействию коррупции, хотя мероприятия, осуществляемые во взаимодействии с обществом, планом предусмотрены.

План Ямало-Ненецкого автономного округа [6] является структурно похожим на план ХМАО-Югры. Единственным отличием является отсутствие приоритетных направлений, конкретных выводов об эффективности предпринятых мер по противодействию коррупции и необходимых изменений в направлениях и методах проведения антикоррупционной политики в отчетных документах.

Наиболее информативным является план противодействия коррупции Тюменской области [7]. Необходимо отметить, что именно в нем из всех рассматриваемых нормативно-правовых актов имеются цели, задачи, предпринята попытка разработки алгоритма расчета фактических показателей реализации мероприятий плана, а также указана ожидаемая результативность при выполнении всех плановых показателей реализации мероприятий. Эффективность определяется путем соотношения фактических и плановых показателей. Данный алгоритм по своей сущности не может выступать оценкой эффективности реализации антикоррупционных мер. Он лишь указывает на то, какое количество мероприятий было реализовано, но не их эффективность. Представленные показатели являются по своей сущности количественными, что категорически отвергается наукой в области исследования оценки эффективности антикоррупционных мер. Так, Хазанов С.Д. в своей научной статье «К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в Российской Федерации» [8] характеризуя факторы, влияющие на эффективность антикоррупционной политики при используемом подходе, а именно разработке плановых документов и отчетов об их исполнении, говорит о том, что показатели и критерии эффективности в большей степени подменяются количественными показателями, которыми характеризуется интенсивность антикоррупционного воздействия. Некоторые установленные показатели являются прямыми полномочиями должностных лиц.

Анализируя отчетную информацию о реализации Плана, остановимся на пунктах, которые требуют большего внимания.

Не удалось найти подтверждающую информацию о деятельности общественных советов, главной целью которых является привлечение к разработке проектов нормативно-правовых актов, имеющих наибольшее значение для жизни общества, представителей общества - экспертов в той или иной деятельности. Так, в сводной информации об общественном совете при Департаменте по общественным связям, коммуникациям и молодежной политике Тюменской области [9], отсутствует информация о темах заседаний, предложенных вариантах решения конкретных проблем и другие не маловажные сведения.

В рамках рассмотрения вопроса о взаимодействии с институтами гражданского общества отсутствует информация о мероприятиях вовлекающих и заинтересовывающих население в участие противодействия коррупции. Необходимо отметить, что инициативность и заинтересованность граждан страны является одним из необходимых факторов борьбы с коррупцией.

В рамках рассмотрения вопроса об оптимизации полномочий исполнительных органов государственной власти отсутствует соответствующая информация о проведенных мероприятиях в данной сфере.

В отчетном документе предоставлена информация о минимизации коррупционных проявлений в предпринимательстве. Возможно, выделение данного направления обусловлено тем, что Тюменская область занимает одну из лидирующих позиций по инвестиционной привлекательности [10].

По результатам проведения публичных консультаций, проводимых в рамках оценки регулирующего и фактического воздействия и экспертизы, учтены 10 предложений и замечаний, что составляет 18% от общего числа поступивших от субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, организаций, представляющих интересы предпринимательского сообщества, уполномоченного по правам предпринимателей [11].

Хотелось бы отметить, что в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре показатель учета отзывов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности равен 0% [12].

Среди выбранных регионов методика оценки эффективности реализации плана мероприятий по противодействию коррупции не разработана.

В отдельных планах выделены лишь алгоритмы расчета эффективности антикоррупционных мер, которые не могут отразить всю сущность и проблематику реализации выбранного мероприятия.

При изучении антикоррупционной политики особое внимание стоит уделить распоряжению Правительства Кыргызской республики от 12.02.2014г. №44-р (в ред. 15.09.2015г.) [13], утверждающее методику разработки и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции; методологию антикоррупционного мониторинга и оценки; руководство по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер.

Согласно методике, ведомственная программа должна отвечать таким целям как: специфичность, т.е. соответствовать сфере реализации плана по противодействию коррупции; конкретности, выражающейся в отсутствии нечетких формулировок, которые могут допустить неоднозначное или произвольное толкование; измеримость и достижимость цели – она должна быть достигнута в период реализации ведомственной программы и достижение цели можно измерить; релевантность. Отчет должен содержать основные результаты, достигнутые за отчетный период (отчет о прогрессе) и запланированные, но не достигнутые результаты, с указанием нереализованных или реализованных не в полной мере мероприятий; анализ факторов, повлиявших на ход реализации программы и плана мероприятий по противодействию коррупции.

Остановимся на руководстве по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами. Оно направлено на формирование единой терминологической базы и унификации системы оценки, определение критериев эффективной реализации антикоррупционных мер, систематизация и упорядочение процесса взаимодействия и информационного обмена между сторонами в ходе проведения оценки, создание механизмов проверки промежуточных и итоговых результатов.

Критерии и показатели эффективности антикоррупционных мер проводится на основе следующих требований: критерии эффективности должны быть дифференцированы в зависимости от вида направления – предупреждение и профилактика коррупции, борьба с коррупцией, ликвидация последствий коррупционных правонарушений и отражающие эффективность и действенность их реализации, для каждого вида антикоррупционных мер; показатели эффективности не должны подменяться количественными показателями проведенных мероприятий, о чем уже отмечалось выше; они должны подтверждаться не только отчетами государственных органов, но и независимыми источниками информации, данными социологических исследований, экспертными оценками, общественным мнением; в первую очередь при определении критериев должно отражаться качество исполнения, степень соответствия проведенных мероприятий задачам и установленным срокам.

Согласно главе 4 Руководства процедура оценки проводится в три этапа. Особенность данной процедуры состоит в том, что она осуществляется путем проведения вопросника по ключевым моментам программы. На первом этапе проходят подготовительные мероприятия – уполномоченным государственным органом определяется и утверждается экспертная группа, в состав которой входят представители субъекта оценки, Генеральной прокуратуры (по согласованию), государственных органов и независимые эксперты, график проведения оценки

эффективности реализации антикоррупционных мер и уведомляется проверяемый государственный орган, которому также направляется вопросник, ответы, на которые готовит к началу второго этапа. На втором этапе деятельность осуществляет экспертная группа, а именно проводит процесс валидации и верификации на основе предоставленных ответов на вопросник и соответствующих приложению документов, которые в свою очередь подвергаются первичному мониторингу. На данном этапе должны сложиться основные выводы проведенной оценки – меры, указанные в плане должны реализовываться так, как описано в отчетных документах; определить, как реализованные меры положительным образом повлияли на предупреждение и снижение коррупционных рисков. На последнем этапе реализации экспертная группа готовит проект отчета и направляет для рассмотрения в Аппарат Правительств Кыргызской республики, а для объекта оценки – рекомендации по каждому направлению антикоррупционной политики.

Отчетность о реализации государственными органами Кыргызской республики также представляет практический интерес. Предоставлена отчетная информация по приоритетным направлениям каждого государственного органа, проанализированная работа в данной сфере позволила выявить причины, по которым ожидаемые результаты не достигаются.

Несмотря на наличие соответствующей нормативно-правовой базы у данного субъекта имеются определенные сложности при реализации принимаемых планов по противодействию коррупции. Так, среди основных причин препятствующих достижению соответствующих целей и задач является низкая исполнительность в реализации поэтапных мероприятий в государственных органах, не исполняется надлежащее качество и соблюдение сроков исполнения, вследствие чего, результаты предпринимаемых государственными органами мер, принимают декларативный характер.

Таким образом, основной проблемой программных и плановых документов в сфере противодействия коррупции является их несогласованность, а именно, для решения конкретной задачи применяется несвойственный ей инструментарий. Отчетная информация требует серьезной аналитической работы, которая должна стать платформой для плана по противодействию коррупции на следующий год и поэтапного внесения изменений в действующий план. Отсутствует единая методика расчета результативности плановых и программных документов, которая должна быть утверждена на федеральном уровне.

Одним из решений обозначенной проблемы предлагается заимствование нормативно-правовой практики Кыргызской республики.

Стоит отметить, что применение подобных методик по разработке и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции, методологии антикоррупционного мониторинга и оценки, руководств по проведению комплексной эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами, позволит наиболее точно проследить степень исполнения соответствующих мероприятий и причин их не выполнения, отчетная документация станет более информативной, что позволит, в свою очередь, повысить степень прозрачности и открытости деятельности государственных органов, а обществу – оценить их деятельность.

Коррупция – комплексное явление, для контроля которого требуется постепенное и рациональное применение соответствующих приемов и способов. Поднятая тема не является единственной проблемой. Также, стоит обратить внимание на исследование причин и мотивов осуществления должностными лицами преступлений коррупционной направленности, вопросы сотрудничества различных государственных органов и ведомств.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конвенция ООН против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. // [Электронный ресурс] URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml).
2. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // «Собрание законодательства РФ», 04.04. 2016г., № 14, ст. 1985.

3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.
4. Распоряжение Губернатора ХМАО-Югры от 29.02.2016г. №47-рг «Об утверждении плана противодействия коррупции в ХМАО-Югре на 2016–2017 годы» // [Электронный ресурс] URL: <https://depgz.admhmao.ru/antikorrupsionnaya-deyatelnost/normativnye-pravovye-akty/normativnye-pravovye-akty-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-v-sfere-protivodeystviya-korru/681489/rasporyazheni>.
5. «Доклад о деятельности уполномоченного органа ХМАО-Югры по профилактике коррупционных и иных правонарушений в ХМАО-Югре в 2016 году» // [Электронный ресурс] URL: <https://corruption.admhmao.ru/informatsiya-o-provodimoy-rabote-ispolnitelnymi-organami-gosudarstvennoy-vlasti-khanty-mansiyskogo-a/657461/2016-god>.
6. Распоряжение губернатора ЯНАО от 21.04.2016 г. № 97-р «Об утверждении плана по противодействию коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе на 2016-2017 года» // [Электронный ресурс] URL: [http://правительство.янао.рф/power/anti\\_corruption/normative\\_legal\\_acts/#bc](http://правительство.янао.рф/power/anti_corruption/normative_legal_acts/#bc).
7. Распоряжение правительства Тюменской области от 25.01.2016 № 38-рп «Об утверждении плана противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Тюменской области на 2016-2018 годы» // [Электронный ресурс] URL: [https://admtymen.ru/ogv\\_ru/gov/adm\\_reform/more.htm?id=11374631@cmsArticle](https://admtymen.ru/ogv_ru/gov/adm_reform/more.htm?id=11374631@cmsArticle).
8. Хазанов С.Д. «К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в Российской Федерации» // [Электронный ресурс] URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22845205>.
9. «Сводная информация об Общественном Совете при Департаменте по общественным связям, коммуникациям и молодежной политике Тюменской области» // [Электронный ресурс] URL: [https://admtymen.ru/ogv\\_ru/gov/administrative/inform\\_department/Public\\_council/more.htm?id=11494231%40cmsArticle](https://admtymen.ru/ogv_ru/gov/administrative/inform_department/Public_council/more.htm?id=11494231%40cmsArticle).
10. «Главное о регионе – Тюменская область» // [Электронный ресурс] URL: <http://orv.gov.ru/Regions/Details/57>.
11. «Доклад о развитии института оценки регулирующего воздействия» // [Электронный ресурс] URL: [https://admtymen.ru/ogv\\_ru/gov/open-gov/examination\\_NPA/orv/more.htm?id=11206472@cmsArticle](https://admtymen.ru/ogv_ru/gov/open-gov/examination_NPA/orv/more.htm?id=11206472@cmsArticle).
12. «Показатели социального эффекта» // [Электронный ресурс] URL: <https://deppolitiki.admhmao.ru/berezhlivometr/>.
13. Распоряжение Правительства Кыргызской республики от 12.02. 2014 г. № 44-рп «Об утверждении Методики разработки и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции, Методологии антикоррупционного мониторинга и оценки, Руководства по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами Кыргызской республики» // [Электронный ресурс] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view /ru-ru/210934>.