

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

Департамент магистратуры (бизнес-программ)

(наименование)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное и муниципальное управление

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Управление предупреждением коррупции в органах местного самоуправления»

Студент

И.А. Данилов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

д.ю.н., профессор, Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)



Тольятти 2021



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Содержание

Введение.....	3
1 Теоретические основы противодействия коррупции в органах местного самоуправления	9
1.1 Понятие и признаки коррупции.....	9
1.2 Общая характеристика антикоррупционного законодательства	17
2 Противодействие коррупции в органах местного самоуправления	25
2.1 Особенности коррупции в органах местного самоуправления.....	25
2.2 Методы противодействия коррупции в органах местного самоуправления	34
2.3 Субъекты предупреждения коррупции в органах местного самоуправления	39
3 Совершенствование системы противодействия коррупции в органах местного самоуправления	49
3.1 Зарубежный опыт противодействия коррупции в органах местного самоуправления	49
3.2 Рекомендации по совершенствованию управления противодействию коррупции в органах местного самоуправления	58
Заключение	66
Список используемой литературы	71

Введение

Коррупция и коррупционные правонарушения являются глобальной проблемой современного Российского общества. Негативные проявления коррупционных правонарушений ощущаются в самых различных сферах жизни общества. Так, с политической точки зрения коррупция снижает легитимность демократических институтов и крайне негативно влияет на реализацию конституционного принципа верховенства права. В экономической сфере коррупция нарушает расстановку сил на рынках, нарушает естественный порядок функционирования рыночной конкуренции. Коррупция является основным препятствием для экономического, политического, духовного и социального развития в современном мире страны как на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Актуальность исследования. Негативные проявления коррупции ощущаются в самых различных сферах жизни общества. Так, с политической точки зрения коррупция снижает легитимность демократических институтов и крайне негативно влияет на реализацию конституционного принципа верховенства права. В экономической сфере коррупция нарушает расстановку сил на рынках, нарушает естественный порядок функционирования рыночной конкуренции. В рамках социальных институтов коррупция существенно снижает уровень доверия населения к власти и т.д. Все это однозначно свидетельствует о необходимости осуществления государством мероприятий по борьбе с рассматриваемым негативным явлением.

Различные социальные опросы и мировые рейтинги позволяют прийти к выводу о недостаточной эффективности борьбы с коррупцией в Российской Федерации на данном этапе. Согласно материалам опроса службы специальной связи и информации Федеральной службы охраны (ФСО) России, вошедшим в приложение к докладу бизнес-омбудсмена Бориса Титова президенту РФ Владимиру Путину. Большинство граждан России убеждены, что ситуация с коррупцией остается на том же месте, за такое

мнение высказались 37,6% респондентов. В том же докладе говорится, что рост коррупции в России в 2019 году ощутили на себе 13,7% россиян, умеренный - 10,5% опрошенных, следует из данных доклада. 57% опрошенных высказались за непонимание антикоррупционных мер и что они лично могут сделать для улучшения антикоррупционной обстановки. В приложении к докладу говорится, что в 2019 году о снижении уровня коррупции по итогам аналогичного опроса говорили 17,2% респондентов, в 2018 году - 26,9%, в 2017 году - 20,6%. Доля опрошенных, считающих деятельность правоохранительных органов по противодействию коррупции неэффективной или скорее неэффективной, растет: в 2017 году - 61,1 %, в 2018 году - 68,5%, в 2019 году - 69,4 %, в 2020 году - 74,1 %, говорится в материалах. [89]

По данным исследования в муниципальных органах, так же, как и в органах государственной власти, проявления коррупционных правонарушений являются довольно частыми. Доказательством тому – отставки глав муниципальных образований и руководителей местной администрации с привлечением их к уголовной ответственности. Несмотря на усиления борьбы с коррупционной деятельностью и выработки новых мер по управлению предупреждением коррупции в органах местного самоуправления коррупционные правонарушения остаются по настоящее время одним из бедствием для Российского государства.

Различные социальные опросы и мировые рейтинги позволяют прийти к выводу о недостаточной эффективности борьбы с коррупцией в Российской Федерации на данном этапе. По данным организации Transparency International в 2020 году индекс восприятия коррупции в Российской Федерации составил 30 единиц из 100 и заняла 129 место из 180. С этим показателем Россия расположилась на 138 месте рейтинга (из 180), в соседстве с такими государствами как Азербайджан, Габон, Малави и Мали. Такие результаты стали самыми худшими за последние годы – при этом снизилось как позиция России в рейтинге, так и сам индекс восприятия

коррупции. На сегодняшний день Российская Федерация является самым коррумпированным государством из числа бывших советских республик. Это подтверждает актуальность исследования вопросов борьбы с коррупцией в России. Итак, актуальность данного исследования обосновывается значительным кругом негативных проявлений коррупции как социального явления, высокими показателями коррумпированности Российской Федерации в международных рейтингах [75].

Цель исследования выявить подходы к предупреждению и противодействию коррупции в органах местного самоуправления, предложить механизмы их усовершенствования.

Для достижения указанной цели представляется необходимым решить следующие задачи:

- определить понятие и признаки коррупции;
- охарактеризовать антикоррупционное законодательство;
- проанализировать особенности коррупции в органах местного самоуправления;
- охарактеризовать методы противодействия коррупции в органах местного самоуправления;
- определить круг субъектов предупреждения коррупции в органах местного самоуправления;
- проанализировать зарубежный опыт противодействия коррупции в органах местного самоуправления;
- сформулировать рекомендации по совершенствованию управления противодействию коррупции в органах местного самоуправления.

Объект исследования – общественные отношения, связанные с деятельностью органов местного самоуправления.

Предмет исследования – управление предупреждением коррупции в органах местного самоуправления.

В процессе исследования применяются такие методы: сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный, догматический, диалектический, метод моделирования.

Нормативная правовая основа исследования представлена международными актами (Модельный закон СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике», Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 года). В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания, Федеральный закон "О противодействии коррупции" от 25.12.2008 N 273-ФЗ.

Теоретическая основа исследования представлена научными публикациями Л.Л. Блашкова, Е.В. Булах, З.М. Илаева, Т.Л. Давтаева, А.Н. Кокотов, Т.Г. Мутилина, и других авторов.

Эмпирическую основу исследования составили материалы следственно-судебной практики.

Научная новизна исследования состоит в формулировании рекомендаций по совершенствованию управления противодействию коррупции в органах местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту:

- предложено под коррупционным правонарушением понимать общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершенное умышленно публичным должностным лицом с противоправным использованием предоставленных законом полномочий с целью получения выгоды материального или нематериального характера;

- установлено, что основными мерами по противодействию коррупции в органах местного самоуправления должны стать – повышение зарплаты должностным лицам органов местного самоуправления; обеспечение открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления; повышение качества нормативно-правовой базы; повышение авторитета органов местного самоуправления среди населения, путем их взаимодействия с общественностью; разработка антикоррупционных программ на местном уровне и создание системы мониторинга за их соблюдением установлено, что основными мерами противодействия коррупции в зарубежных странах являются: (1) создание единого государственного независимого антикоррупционного органа, который уполномочен расследовать случаи коррупции и осуществлять мониторинг возможных сфер проявления коррупции в государственных и общественных организациях; (2) вовлечение граждан в противодействие коррупции – предоставлением им права проводить расследование случаев коррупции, обращаться с жалобами в антикоррупционный орган и органы, на которые возложены полномочия по осуществлению антикоррупционной политики; (3) обеспечение открытости государственных органов и структур и процесса принятия ими решений; (4) формирование у общества отношения нетерпимости к коррупции, культивирование вызывающего уважение образа государственного и муниципального чиновника как человека, выполняющего важную задачу – обслуживание населения; (5) установление и контроль за соблюдением государственными и муниципальными служащими высоких этических стандартов; (6) установление достойного уровня оплаты труда для государственных и муниципальных служащих; (7) обеспечение действия принципа неотвратимости наказания;

- установлено, что основными направлениями совершенствования управления противодействию коррупции в органах местного самоуправления должно стать: (1) разработка Методики оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах местного самоуправления и закрепление на федеральном уровне требований об обязательном ежегодном проведении такой оценке; (2) усиление роли Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих, который должен признаваться как нормативный акт, обладающий полноценной юридической силой; (3) устранение бюрократии, путем развития электронной системы документооборота, при которой обязанность запрашивать выписки из реестров, справки от органов государственной власти и местного самоуправления будет возложена на чиновников, а не на граждан; (4) совершенствование механизма взаимодействия органов прокуратуры со средствами массовой информации.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Выводы и рекомендации, которые были сформулированы настоящей работе, составили теоретическую основу проведения дальнейших исследований. Результаты, полученные в ходе исследования, могут использоваться для достижения целей совершенствования законодательства, и будут способствовать повышению эффективности правоприменительной практики.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях: Данилов И.А. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Студенческий: электрон. научн. журн. 2021. № 21(149); Данилов И.А. К вопросу об определении понятия «коррупционное правонарушение» // Студенческий: электрон. научн. журн. 2021. № 3(131).

Структура работы обусловлена ее задачами и включает в себя введение, три главы, заключение и список использованных источников.

1 Теоретические основы противодействия коррупции в органах местного самоуправления

1.1 Понятие и признаки коррупции

Понятие «коррупция» является достаточно сложной и многоаспектной категорией – оно рассматривается как правовое, социальное, экономическое и моральное явление [44, с. 198]. Подтверждается это в официальных источниках – так, в материалах восьмого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 27 августа - 7 сентября 1990 года) указано, что термин «коррупция» не является чисто правовым и имеет, скорее, общий характер.

В правовой доктрине и международно-правовых актах сформировалось два основных подхода к определению содержания коррупции. В рамках первого из них – узкого подхода – понятие коррупции раскрывается путем указания на конкретные деяния должностных лиц (через характеристику различных форм подкупа-продажности) [6], которые совершаются вопреки обязанностям или связаны с намеренным пренебрежением своими обязанностями ради определенного материального вознаграждения (например, взяточничество, незаконное присвоение публичных средств и т.д.) [69, с. 190]. Чаще всего в зарубежной литературе речь идет о таких коррупционных деяниях как взяточничество, растрата, посреднические платежи (платеж, произведенный для обеспечения или ускорения выполнения рутинных или необходимых действий, на которые плательщик имеет законное или иное право), мошенничество, сговор (соглашение между двумя или более сторонами, направленное на достижение ненадлежащей цели, в том числе ненадлежащим образом влияющее на действия другой стороны), вымогательство, покровительство, клиентура и кумовство [100]. Именно на основании узкого подхода понятие коррупции раскрывается в Конвенции против транснациональной организованной преступности 2000

года [31], Декларации Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях 1996 года [16].

В широком смысле коррупция рассматривается как любой «отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды» [17, с. 142]. Определения понятия, основанные на таком подходе, строятся, как правило, на перечислении признаков, свойственных для коррупции. Такой подход при формулировании понятия «коррупция» использован, например, в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года [30] и Модельном законе СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике», где под коррупцией понимается «подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу» [42]. Данному подходу следует и упомянутая выше международная организация Transparency International, которая рассматривает коррупцию как «злоупотребление вверенной властью в личных целях» [96, р. 522].

Нормативное определение понятия «коррупция» в Российской Федерации закреплено в п. 1 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции». Согласно норме этим понятием охватываются «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды

указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица» [57].

Таким образом, российский законодатель при формулировании понятия коррупции объединил два основных подхода (узкий и широкий), путем перечисления противоправных действий, являющихся проявлением коррупции, – злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп – и указания на сущностный признак коррупции – незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами (коррупцией также признается совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица) [9, с. 39].

На наш взгляд, сущность правового аспекта коррупции лучше всего раскрывается через понятие коррупционного правонарушения. Согласно ст. 2 Модельного закона СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике» коррупционное правонарушение рассматривается, как «деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность» [42].

Следует отметить, что международно-правовые акты антикоррупционной направленности тематики избегают чрезмерной детализации понятий «коррупционное правонарушение». К коррупционным деяниям можно отнести любое запланированное, ожидаемое, или такое, которое произошло, получение льгот в результате необоснованного использования официального статуса и конфликт интересов, то есть противоречие между служебными обязанностями и личными интересами.

В то же время, на наш взгляд, учитывая достаточно высокий уровень коррумпированности государственного аппарата в Российской Федерации, полагаем, что легальное закрепление термина «коррупционное

правонарушение» может в определенной мере содействовать повышению эффективности борьбы с этим негативным явлением. Тем более, что действующее законодательство оперирует этим термином – например, ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» именуется «Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения».

Для формулирования такого понятия, прежде всего, обратимся к положениям общей теории права.

В научной литературе сформировались различные подходы к определению категории «правонарушение». Шабуров А.С. полагает, что «правонарушение – это общественно вредное виновное деяние дееспособного субъекта, которое противоречит требованиям правовых норм» [93, с. 110]. В.С. Нерсесянц под правонарушением понимал «неправомерное (противоправное), общественно вредное, виновное деяние (действие или бездействие) деликтоспособного субъекта, за которое в действующем праве предусмотрена юридическая ответственность» [46, с. 517]. Ю.А. Денисов отмечал, что правонарушение это общественно опасное, виновное деяние, противоречащее нормам права, за совершение которого предусмотрена правовая ответственность [87, с. 390]. Р.Х. Макуев считает, что правонарушение – это «виновное противоправное действие или бездействие деликтоспособного лица, повлекшее ущерб обществу, государству или отдельным лицам, которое влечет юридическую ответственность» [38, с. 270].

Подытоживая подобные утверждения относительно понимания сути понятия «правонарушение» следует отметить, что подавляющее большинство исследователей обращает внимание на такие его обязательные признаки: а) общественная вредность; б) деяние; в) противоправность; г) виновность; д) наказуемость; е) деликтоспособность (вменяемость) лица. От иных правонарушений коррупционные правонарушения отличают следующие особенности.

Во-первых, коррупционные правонарушения это общественная опасность, заключающаяся в причинении или угрозе причинения вреда интересам и безопасности государства. Как определяет Т.Л. Козлов коррупционные правонарушения направлены:

- порядок государственного управления и местного самоуправления, управления в коммерческих и иных организациях;
- порядок реализации любого публичного действия, публичной услуги, в том числе, когда они осуществляются негосударственными или муниципальными органами (оказание медицинской помощи, нотариальные действия, участие в голосовании, организация публичных мероприятий и т.д.)» [27, с. 270]. Такая позиция поддержана большинством современных исследователей.

Во-вторых, коррупционное правонарушение предполагает совершение активных действий или бездействие с корыстными целями, а именно получение неправомерной выгоды как имущественного, так и неимущественного характера.

При этом считаем неправильным ограничивать круг коррупционных правонарушений только теми деяниями, которые следует из понятия коррупции и, следовательно, охватываются исключительно уголовно-правовыми нормами. Как справедливо отмечается в научной литературе, коррупционные правонарушения иногда могут иметь такую степень общественной опасности, которая не позволяет отнести их к преступлениям [86, с. 455]. Такую позицию разделяет и законодатель, которые, согласно ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» предложил за коррупционные правонарушения дисциплинарную, административную, гражданско-правовую ответственность, а также и уголовную ответственность. На основании данной нормы в научной литературе приводится классификация коррупционных правонарушений в зависимости от степени их общественной опасности:

- коррупционные преступления;
- коррупционные проступки: административные проступки; гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки [78, с. 13].

Также заслуживает внимания вопрос относительно характера выгоды, которую получает лицо, совершившее коррупционное правонарушение. Так, ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», по сути, ограничивает понятие «коррупции» получением имущественной выгоды («в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав»). Согласно международной практике, в международно-правовых актах установлена более широкая позиция по коррупции. Конвенция об уголовном ответственности за коррупцию [29] (ст. 2) и Конвенция ООН против коррупции [30] говорят о получении какого-либо неправомерного преимущества публичным должностным лицом. При этом понятие преимущества, как отмечают исследователи, «может включать не только имущественные, как это предусмотрено российским законом, но и неимущественные блага, что допускает не только корыстную (направленную на извлечение прибыли в виде денег, ценностей и т.д.), но иную личную мотивацию. В свою очередь личная заинтересованность, как мотив коррупционного правонарушения может выражаться в стремлении извлечь выгоду неимущественного характера – получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса» [27, с. 273].

Третьим определяющим признаком исследуемого явления является то, что действия или бездействие субъекта ответственности за коррупционные правонарушения, совершается путем несоблюдения требований нормативно-правовых актов, в которых очерчен круг прав и обязанностей лица в той или иной должности. Как справедливо отмечает Ю.Р. Орлова, «возникновение и существование коррупции становится возможным тогда, когда функции государственного управления общественной деятельностью обособляются и

закрепляются правом. Именно в этом случае у должностного лица появляется возможность распоряжаться не принадлежащими ему общественными ресурсами за вознаграждение и принимать решения не в интересах общества или государства, а исходя из своих корыстных и иных личных побуждений» [67, с. 114].

Факт коррупции в деятельности субъекта ответственности за такие правонарушения будет иметь место, если соответствующий чиновник сознательно не придерживается правил исполнения своих полномочий, принимая на себя риски ответственности в случае выявления этих правонарушений. При этом характерным признаком такого является то, что оно совершается субъектом ответственности за коррупционные правонарушения, который получает за это не предусмотренные законом блага, вопреки интересам службы и объему прав, своей компетенции и полномочий.

Анализ трех вышеуказанных особенностей коррупционных правонарушений дает основание некоторым исследователям полагать, что коррупционные правонарушения могут возникать исключительно в публично-правовой сфере [33, с. 180]. Так, например, как справедливо отмечает А.А. Молчанов коррупционные схемы вполне возможно реализовать в таком институте гражданского права как гражданско-правовые договоры, в т.ч. государственные контракты. Кроме того, совершение коррупционных правонарушений возможно при работе с документацией, представленной претендентами на исполнения государственного заказа на конкурс, а также, запросами котировок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг и т.д. [43, с. 125]. В то же время вполне справедливой полагаем позицию о том, что субъектом коррупционного правонарушения всегда выступает лицо, которое занимает публичную должность либо осуществляет публичную деятельность. Действующее российское законодательство не содержит понятия «публичная должность», «публичное должностное лицо». В связи с этим считаем необходимым пояснить, что в

данном случае содержание указанных категорий должно рассматриваться в широком смысле – под публичным должностным лицом следует понимать «любое лицо, занимающее должности в органах законодательной, исполнительной и судебной власти, а также любое лицо, оказывающее публичные услуги, включая врачей, работников предприятий жилищно-коммунального хозяйства, частных нотариусов и др.» [27, с. 272]. Такой подход в полной мере соответствует п. «а» ст. 2 Конвенции ООН против коррупции, согласно которой субъектом коррупционного правонарушения может являться не только представителей власти или служащих государственных и муниципальных органов, работников государственных и муниципальных предприятий, обладающих организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями.

Четвертым признаком коррупционного правонарушения является его субъективная сторона – прямой умысел. Действие или бездействие должностного лица направлено на получение определенных благ совершается умышленно. При этом чиновник, совершивший это правонарушение, осознавал противоправный характер своих деяний. Действия такого лица совершаются по договоренности или согласию сторон. Отсутствие этого признака исключает существование субъективной стороны – корыстной цели, ибо нет факта договоренности относительно последней [82, с. 41]. Следует также понимать, что обязательным признаком субъективной стороны коррупционного правонарушения является – мотив (корыстный), который в качестве отдельного признака был рассмотрен выше.

Таким образом, на основании проанализированных характерных признаков коррупционных правонарушений предложено под коррупционным правонарушением понимать общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершенное умышленно публичным должностным лицом с противоправным использованием предоставленных законом полномочий с целью получения выгоды материального или нематериального характера.

1.2 Общая характеристика антикоррупционного законодательства

Коррупция как социальное явление в своих разнообразных проявлениях не имеет ни временных, ни географических границ, поскольку всегда существует там, где есть государство.

На Руси в период Средневековья чиновники не получали заработной платы и жили за счет «поборов» с населения. Система «кормления» предоставляла безграничные возможности для произвола чиновников, злоупотреблений и взяточничества. Лишь в 1555 году Иван Грозный своим указом отменил «кормление чиновников» и впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках. Но, как отмечает М.М. Карамзин, законом взяточничество хотя и каралось, но чиновники постоянно совершенствовали способы получения взяток от посетителей. Челобитник, входя к судье, клал деньги перед образами, вроде на свечи. Только в день Светлого Воскресения дозволялось судьям и чиновникам вместе с красным яйцом принимать в дар и несколько десятков [25, с. 77].

Необходимо отметить, что в Российской Империи для обозначения коррупции в юридическом языке XVII в. использовались несколько названий – если «почести» (предварительные подарки должностному лицу, которое занималось решением вопроса) и «поминки» (подарки по результату решения дела) считались вполне правомерными, то за «посули» (нарушение закона за определенную плату), назначались телесные наказания. Однако, начиная с 1715 года, когда все чиновники были переведены на систему фиксированной оплаты труда, получение взятки в любой форме считалось преступлением. Заслуживают внимания и другие исторические документы. Например, в дореволюционной России действовали утвержденные Александром III 3 декабря 1884 года правила о порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных обществах, а также в общественных и частных кредитных учреждениях, которые содержали детальный перечень должностей на государственной службе, несовместимых с участием в разнообразных компаниях. Государственным служащим, не имевшим

высших рангов, разрешалось участвовать в создании компаний при условиях, что участие в делах компании не причинит вреда интересам государственной службы. Для осуществления такой деятельности необходимо было получить специальное разрешение руководства. Тем не менее, государственные служащие не могли участвовать в решении дел в отношении тех компаний и обществ, в которых они были учредителями, или занимали определенные должности [22].

В уголовном законодательстве Российской империи конца XIX начала XX века за ряд коррупционных действий устанавливалась уголовная ответственность. Например, статья 485 Уложения России о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года [90] предусматривала ответственность для тех чиновников, которые вопреки требованиям законодательства вступили в торги и обязательства с государственной казной под собственным именем или от имени жены, детей или других подставных лиц. Статья 682 этого же нормативного акта (в редакции 1903 года) предусматривала, что российский служащий, виновный в совершении запрещенных законом по роду его службы или недозволенных ему руководством, торговли, промысла, или иного занятия имущественного характера или частных поручений подлежал аресту на срок до 6 месяцев.

Коренное изменение отношения общества к личным доходам государственных чиновников происходит в Западной Европе в эпоху Нового Времени. Личные отношения уступили место сугубо служебным, получение чиновником личного дохода, кроме определенного ему жалованья, начало расцениваться как весомое нарушение норм общественной морали и закона. Кроме того, идеология экономической свободы, которая сформировалась в этот период, требовала от государства (в лице его органов, служб и государственных служащих) обеспечения каждому лицу всех возможностей для самостоятельной деятельности. Следовательно, возможности чиновников влиять на деятельность частных лиц существенно уменьшились, а, следовательно, уменьшились и возможности требовать взятки. В конечном

итоге, в централизованных государствах Нового времени коррупция чиновников хотя и не исчезла, но существенно уменьшилась. Что касается территории Российской империи, то изменение в 1917 году общественно-политического устройства почти не повлияло на понимание коррупции. Даже больше, в новосозданном советском государстве, благодаря чрезмерно раздутому и постоянно растущему аппарату Советского чиновничества, она получила благоприятные условия для своего развития. Советская власть долгое время не признавала коррупцию как социальное явление, а использовала такие более приемлемые термины, как «взятничество» и «злоупотребление служебным положением». Однако даже этим конкретным коррупционным проявлениям не уделялось должного внимания – так в закрытом письме ЦК КПСС от 29 марта 1962 г. «Об усилении борьбы с взяточничеством и разворовыванием народного добра» такие неправомерные действия назывались «социальными явлениями, порожденными условиями эксплуататорского общества» [68, с. 156]. Понятно, что такое игнорирование коррупции приводило к провалу любых попыток борьбы с ней. Для примера можно привести очень громкое в 80-х годах XX в. «узбекское дело», расследование которого вывело правоохранителей на членов Политбюро ЦК КПСС. Однако последние добились от тогдашнего Генерального Секретаря ЦК КПСС прекращения дела. Расцвет коррупции в большинстве созданных на постсоветском пространстве государств подтвердил ошибочность убеждения о том, что коррупция характерна лишь для авторитарных и переходных государств, или же развивающихся стран. Это явление, в той или иной форме, существует повсюду; оно зарождается и проявляется при наличии благоприятных условий, пронизывая все слои общества; оно является характерным для всех времен, культур и цивилизаций.

Осознание необходимости борьбы с коррупцией привело к формированию в действующем законодательстве Российской Федерации целой подсистемы норм, которая регулирует вопросы ее предупреждения и предотвращения. При этом существует определенная дискуссия на предмет

того каким образом именовать такую систему – антикоррупционное законодательство или законодательство о противодействии коррупции. По мнению исследователей, первый термин в большей степени подчеркивает подход к анализируемому массиву нормативно-правовых актов как к комплексной отрасли законодательства. Признак комплексности означает, что нормы, регулирующие вопросы противодействия и предупреждения коррупции содержатся в конституционном, уголовном, административном, гражданском законодательстве [14, с. 145].

Базовым законодательным актом в сфере противодействия коррупции является Федеральный закон «О противодействии коррупции», которым устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. В этом нормативном правовом акте закреплены основные принципы политики по противодействию коррупции (ст. 3), обозначены основные антикоррупционные меры, применяемые в Российской Федерации (ст. 6) и т.д.

Через полгода после вступления в силу Федерального закона «О противодействии коррупции», был принят Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [60], устанавливающий правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

На уровне законов антикоррупционное законодательство представлено такими нормативными правовыми актами:

- Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [51];

- Федеральный закон от 7 мая 2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [49];
- Федеральный закон от 7 мая 2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [47].

В Уголовном кодексе Российской Федерации [89] определены составы коррупционных преступлений – получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ), мелкое взяточничество (ст. 291.2 УК РФ).

Определенную роль в борьбе с коррупцией играют также нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность государственных служащих, в частности Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [59] и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [48].

Значительная часть вопросов, связанных с предупреждением и предотвращением коррупцией урегулирована Указами Президента Российской Федерации – такими актами утверждены общие принципы служебного поведения государственных служащих [63], перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и

обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей [64], определены меры по противодействию коррупции [52] и т.д. и Постановлениями Правительства Российской Федерации – эти акты регулируют, например, вопросы, связанные с реестром лиц, уволенных в связи с утратой доверия [58].

Таким образом, к настоящему времени сформирован широкий массив антикоррупционных нормативных правовых актов, однако их «множественность, обилие и разнородность», а также «малозначительность» некоторых актов, регулирующих важные вопросы борьбы с коррупцией, рассматриваются в правовой науке как недостатки правового регулирования [77, с. 296].

Формирование антикоррупционного законодательства продолжается – на перспективу выдвигаются задачи, направленные на «совершенствование действующего законодательства и разработки систем прозрачности и гласности деятельности органов судебной и исполнительной власти, СМИ, граждан страны. Особо актуализируется направление работы с сознанием населения по созданию нетерпимости, неприятия и всецелого осуждения любого факта проявления коррупции в обществе» [45, с. 115]. Также следует обратить внимание на то, что в странах Западной Европы, которые демонстрируют лучшие показатели в борьбе с коррупцией, наблюдается тенденции к расширению сферы и случаев применения гражданско-правовой ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Полагаем, что такой опыт может быть воспринят и Российской Федерацией, что обуславливает необходимость разработки нормативной базы гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения.

Таким образом, в результате проведенного анализа пришли к следующим выводам:

- установлено, что к настоящему времени в Российской Федерации сформирована и продолжает совершенствоваться отрасль

антикоррупционного законодательства. Эта отрасль является комплексной и включает нормы административного, гражданского, уголовного права и акты различной юридической силы – федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и т.д., но вместе с тем действующее российское законодательство не содержит понятия четкого понятия «публичная должность», «публичное должностное лицо». В связи с этим считаем необходимым пояснить, что в данном случае содержание указанных категорий должно рассматриваться в широком смысле – под публичным должностным лицом следует понимать «любое лицо, занимающее должности в органах законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления;

- обобщено, что дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства предполагает упорядочение действующих правовых норм в сфере борьбы с коррупцией, совершенствование систем прозрачности и гласности деятельности органов судебной и исполнительной власти, СМИ, граждан страны, формирование нормативной базы гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения.

Итак, по результатам исследования, проведенного в первой главе, были получены следующие выводы:

- на основании проанализированных характерных признаков коррупционных правонарушений предложено под коррупционным правонарушением понимать общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершенное умышленно публичным должностным лицом с противоправным использованием предоставленных законом полномочий с целью получения выгоды материального или нематериального характера;
- установлено, что к настоящему времени в Российской Федерации сформирована и продолжает совершенствоваться отрасль

антикоррупционного законодательства. Эта отрасль является комплексной и включает нормы административного, гражданского, уголовного права и акты различной юридической силы – федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и т.д.;

- обобщено, что дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства предполагает упорядочение действующих правовых норм в сфере борьбы с коррупцией, совершенствование систем прозрачности и гласности деятельности органов судебной и исполнительной власти, СМИ, граждан страны, формирование нормативной базы гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения.

2 Противодействие коррупции в органах местного самоуправления

2.1 Особенности коррупции в органах местного самоуправления

Понятие «местное самоуправление» в отечественной правовой науке возникло сравнительно недавно. В научной литературе высказываются различные суждения относительно места института местного самоуправления среди публичной власти – местное самоуправление является одним из элементов структуры публичной власти [3, с. 24], муниципальная власть является одним из уровней публичной власти [36, с. 17], наряду с государственной властью и т.д.

Система органов местного самоуправления образует муниципальную власть, которая обладает как признаками, присущими публичной власти, так и имеет характерные черты, отличающие ее от государственной власти [11, с. 125].

В научной литературе выделяют такие признаки муниципальной власти:

- легитимность. Данный признак означает, что органы местного самоуправления, равно как и органы, представляющие государственную власть, осуществляют свою деятельность исключительно на положениях Конституции и положениях иных нормативных правовых актов;
- наличие обособленного аппарата власти, особенности правового статуса которого закреплены в законодательстве. Муниципальный властный аппарат составляют органы и должностные лица местного самоуправления, на которых возложены обязанности по реализации полномочий муниципальной власти;
- демократизм. Этот признак раскрывается через функционирование на уровне муниципальной власти института непосредственного волеизъявления граждан. Так, кроме, закрепленных в конституционных нормах форм непосредственной демократии в

виде выборов и референдума (ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации) на уровне местного самоуправления используются и другие формы прямой демократии (ст. 130 Конституции РФ). К их числу следует отнести сходы, собрания, конференции, правотворческая инициатива, голосование по вопросам изменения границ муниципальных образований, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания и др.;

- самостоятельность и обособленность муниципальной власти в пределах установленных полномочий. Данный признак местного самоуправления прямо предусмотрен Конституцией РФ. Так, согласно ст. 12 Основного закона местное самоуправление, в пределах своих полномочий, самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
- ограничение юрисдикции муниципальной власти территориальными пределами – границами муниципального образования;
- всеобщность. Этот принцип означает, что полномочия органов местного самоуправления, в пределах законодательно определенной компетенции, распространяются «на все субъекты права конкретного муниципального образования. Такими субъектами являются все физические, юридические лица, а также публично-властные субъекты (органы государственной власти, иные органы местного самоуправления), находящиеся на территории муниципального образования и вступающие в правоотношения, регулируемые нормами муниципального права» [34, с. 150].

В научной литературе указывается на существование следующих функций муниципальной власти:

- «социально-организующая функция, которая направлена на

объединение населения муниципального образования в единый территориальный публичный коллектив, способный успешно решать вытекающие из действующего законодательства задачи местного самоуправления;

- поддержания режима законности и правопорядка на территории муниципального образования;
- развития форм широкого вовлечения населения в осуществление местного самоуправления;
- определения стратегии развития муниципального образования и создания условий комфортного проживания населения муниципального образования» [66, с. 42].

Под принципами муниципальной власти следует понимать обусловленные природой муниципальной власти и местного самоуправления основные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами [92, с. 10]. Таким образом, принципы муниципальной власти исходят из принципов местного самоуправления и в определенной степени соотносятся с ее признаками.

Роль и значение принципов муниципальной власти состоит в следующем:

- принципы муниципальной власти определяют ее построение и функционирование;
- принципы муниципальной власти выступают теоретической основой муниципального строительства, помогают уяснить сущность местного самоуправления, выявить его отличительные черты и признаки;
- принципы муниципальной власти являются критерием оценки действующей системы местного самоуправления, помогают ответить на вопрос об том, насколько деятельность муниципальной власти отвечает идеям и началам, которые задекларированы;

- принципы муниципальной власти способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления [5, с. 48].

К общим принципам функционирования муниципальной власти относятся:

- самостоятельность населения муниципального образования при принятии решений по вопросам местного значения;
- организационная обособленность муниципальной власти в системе государственного управления и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- соответствие материальных и финансовых ресурсов муниципальной власти ее полномочиям. Финансовая независимость местных органов власти заключается в возможности самостоятельного решения вопросов комплексного финансового обеспечения экономического и социального развития территорий;
- ответственность органов и должностных лиц муниципальной власти перед населением;
- многообразие организационных форм осуществления;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность в организации и деятельности муниципальной власти;
- гласность деятельности муниципальной власти;
- коллегиальность и единоначалие в деятельности муниципальной власти;
- государственная гарантия местного самоуправления [2, с. 37].

Указанные принципы не только выработаны наукой, но и закрепляются в нормативных правовых актах, в том числе и международных. Так, общие принципы местного самоуправления получили свое правовое закрепление в Европейской Хартии о местном самоуправлении [19].

В Российской Федерации муниципальной власти посвящен

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [61]. Согласно части 2 статьи 1 этого нормативного правового акта, местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Конституционные нормы оперируют понятиями «система органов местного самоуправления» (п. «н.» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации) и «структура органов местного самоуправления» (ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации), однако на законодательном уровне содержание этих категорий не раскрывается. В связи с этим обратимся к научным подходам по вопросу соотношения терминов «система» и «структура».

«Структура» (от лат. «structura» - строение, расположение, порядок) рассматривается в научной литературе как совокупность взаимосвязанных элементов, находящихся между собой в устойчивых отношениях, обеспечивающих их функционирование и развитие как единого целого. Структура отражает состав элементов, внутреннюю форму организации системы, типичность связей. Структура не только фиксирует характеристику системы, но и описывает ее устройство, позволяющее проследить развитие системы. Относительно системы структура является показателем ее организованности.

Структура органов местного самоуправления – это совокупность структурных элементов (органов, подразделений, должностных лиц и др.) и взаимосвязь между ними. Система органов местного самоуправления представляет собой совокупность органов местного самоуправления,

установленных законодательством, имеющих свое специальное назначение (решение вопросов местного значения), организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и однородных по своей природе управленческих функций [28, с. 5].

Из позиции, изложенной исследователем Ю.Н. Стариловым следует вывод о том, что структуру органов местного самоуправления необходимо рассматривать как более динамичное явление, чем система этих же органов. Структура муниципальной власти более подвижна. Однако при всем этом следует учитывать то, что любая структура управления должна соответствовать основным принципам ее организации и деятельности. Следовательно, по формировании структуры необходимо учитывать целый ряд факторов, делающих функционирование соответствующих органов эффективным. Применительно к органам местного самоуправления эти факторы выглядят так: целесообразность создания; пригодность органа к деятельности в сложившихся условиях; учет новых достижений в сфере технологий и техники управления и т.д. [83, с. 205].

Очевидно, что именно такой позиции придерживается законодатель. Так, п. «н.» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопрос установления общих принципов организации системы местного самоуправления относит к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а вопрос определения структуры этих органов передает на усмотрение населения соответствующей территории (ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации). При этом ч. 1 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в общем виде закрепляет следующую структуру органов местного самоуправления в муниципальном образовании:

- представительный орган;
- глава;

- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольно-счетный орган;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В контексте разграничения категорий «система» и «структура» также представляет интерес позиция Конституционного Суда РФ, данная в Постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П [70]. В этом решении орган конституционного контроля истолковал категории «система федеральных органов исполнительной власти» и «структура федеральных органов исполнительной власти».

Система органов местного самоуправления, по мнению Д.А. Кузина включает девять элементов, среди которых внешняя и внутренняя структура таких органов, их виды, территориальные границы реализации полномочий, единые основы деятельности и т.д. [32, с. 376].

На основании вышеизложенного, можно констатировать, что система и структура соотносятся как целое и часть, система включает структуру органов местного самоуправления.

На основе вышеизложенного можно сформулировать основной ряд причин и условий возникновения коррупционных поступков и действий со стороны муниципальной власти в различных срезам муниципального управления.

Известный российский исследователь коррупции А.В. Понеделков, рассматривая причины возможного возникновения коррупционных рисков в системе местного самоуправления, указывает: «В основе коррупционных рисков лежат различные факторы». [97, стр. 12]

Власть на муниципальном уровне в России характеризуется определенными негативными факторами – клановость, монополизм и

несменяемость местной власти, невысокий размер коррупционного вознаграждения подверженность коррупционной деятельности влиянию региональных особенностей, восприятие большинством населения коррупции на муниципальном уровне как обычного (допустимого) явления. Еще больше проблем на муниципальном уровне возникает в крупных мегаполисах – власть там слабо контролируется городским сообществом, при этом она имеет значительные материальные и финансовые ресурсы, отдалена от населения, поэтому нередко оказывается малоэффективной для обеспечения жизнедеятельности населения [76, с. 297]. Вышеперечисленное способствует развитию коррупции в органах местного самоуправления.

Другие особенности коррупции на муниципальном уровне связаны с децентрализацией экономики, которая была осуществлена в последние годы. Этот процесс привел к значительному сокращению материальных (имущественных) фондов, находящихся в муниципальной собственности, что поставило местные власти в зависимость от крупных предпринимателей, действующих на территории муниципального образования. Такая зависимость в свою очередь создает предпосылки для совершения коррупционных и иных должностных преступлений. Кроме того, экономическая несостоятельность муниципальной власти приводит и к коррупции на низовом уровне – например, распространение получают сбор средств гражданами для удовлетворения нужд образовательных учреждений. При этом коррупция в органах местного самоуправления не вызывает у граждан должного осуждения – россияне недооценивают вред, причиняемый соответствующими правонарушениями [4, с. 127].

В целом, обобщая научные публикации можно выделить такие основные причины и факторы распространения коррупции в органах местного самоуправления:

- политические. Они связаны прежде всего с властными полномочиями должностных лиц органов местного самоуправления, замкнутостью

системы управления, несовершенством антикоррупционной политики, безинициативностью и малоэффективностью деятельности общественных формирований;

- экономические. Прежде всего проявляются в неправомерном использовании государственных ресурсов в личных интересах и в отсутствии прозрачности многих экономических процессов. Они обусловлены несоответствием заработной платы жизненным потребностям, когда должностные лица органов местного самоуправления пытаются пополнить свои доходы из других источников;
- социально-психологические. Заключаются в невысокой активности общественности, корысти государственных служащих, профессиональной и нравственной деформации поведения части руководителей, что проявляется в снисходительном отношении к фактам коррупции;
- правовые. В основе данных причин несовершенство антикоррупционного законодательства и наличие законодательных пробелов, в связи с чем у должностных лиц органов местного самоуправления есть возможность «обойти» закон;
- организационно-управленческие, которые проявляются в ненадлежащей регламентации деятельности должностных лиц, так называемое «кумовство», и отсутствие механизмов предотвращения проникновения в органы власти лидеров и членов преступных группировок.

Таким образом, в результате проведенного анализа пришли к следующим выводам:

- определено, что муниципальная власть является обобщенным понятием, которое характеризует осуществляемую на территории муниципального образования публичную власть с целью непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а

также решения иных, предусмотренных законодательством вопросов;

- установлено, что система и структура органов местного самоуправления соотносятся как целое и часть, где структура предполагает указание перечня органов местного самоуправления в муниципальном образовании и соотношения этих органов между собой, а система является более широким понятием, и помимо такого устройства включает порядок взаимодействия этих органов, юридическую упорядоченность этой структуры;
- обобщено, что особенности коррупции в органах местного самоуправления обусловлены целым рядом политических, экономических, социально-психологических, правовых и организационно-управленческих причин.

Подводя итоги, специалисты развитых стран иногда утверждают, что «коррупция является частью культуры многих развивающихся стран. Взятничество оправдывается тем, что люди в отдельно взятой стране могут терпеливо относиться к уплате небольших сумм за предоставление официальных услуг (за предоставление разрешений, лицензий и др.). Но это не значит, что они одобряют такие действия, просто иногда это воспринимается как подарки. Но если подарок выходит за пределы традиционного гостеприимства, это вызывает беспокойство, поскольку искажается шкала человеческих ценностей и социальных традиций» [98].

2.2 Методы противодействия коррупции в органах местного самоуправления

Стратегическим направлением борьбы с коррупцией на данном этапе является предотвращение коррупционных проявлений, то есть противодействие коррупции носит превентивный, а не карательный характер. Выбор профилактических мер обуславливается глубиной выяснения

социальных предпосылок коррупции, причин и условий коррупционных деяний.

Так, в действующих законодательных актах Российской Федерации предусмотрены следующие механизмы предотвращения коррупции в органах местного самоуправления:

- установлены следующие виды ограничений: ограничения по использованию служебных полномочий или своего положения; ограничения относительно получения подарков; ограничения относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности; ограничения после прекращения деятельности, связанной с выполнением функций государства, местного самоуправления; ограничение совместной работы близких лиц;
- урегулирован вопрос конфликта интересов, в частности предусмотрены мероприятия внешнего и самостоятельного урегулирования конфликта интересов;
- установлены правила этического поведения, в том числе для должностных лиц органов местного самоуправления. Под такими правилами следует рассматривать общие обязательные требования, устанавливаемые к лицам органов местного самоуправления, за несоблюдение которых соответствующие лица привлекаются к ответственности. В основе этического поведения должны быть положены принципы приоритета интересов, политической нейтральности, беспристрастности, компетентности и эффективности, неразглашение информации, воздержание от выполнения незаконных решений или поручений;
- предусмотрена специальная проверка с целью повышения качества отбора кандидатов на занятие должностей, связанных с выполнением функций органов местного самоуправления;
- усилена ответственность за коррупционные правонарушения, которая предусматривает целый комплекс мероприятий.

Соответственно должностные лица органов местного самоуправления признаются субъектами ответственности за коррупционные деяния. К коррупционеру могут быть применены следующие виды ответственности: дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная [2, с. 167].

Вышеизложенное еще раз подтверждает, что на законодательном уровне заложены основные пути эффективной антикоррупционной политики. Но практика показывает несколько проблем, мешающих эффективной реализации этой политики. Сложность преодоления коррупции сегодня связана еще с тем, что в таких противоправных деяниях заинтересованы не только представители органов местного самоуправления, но и бизнесмены и рядовые граждане. Люди склонны дать взятку, даже когда у них ее не требуют, с целью иметь решение в свою пользу в кратчайшие сроки.

В правовой литературе предлагаются различные меры противодействия коррупции в органах местного самоуправления – ряд исследователей выделяет государственно-политические, государственно-правовые, социально-экономические, общественно-гражданские, социокультурные меры. Другие предлагает следующие меры по предотвращению и противодействию коррупции на государственной службе, которые в частности можно применить к должностным лицам органов местного самоуправления:

- «адаптационные. Приведение структуры государственной службы в соответствие с международными рекомендациями, обеспечение прозрачности и гласности;
- карательные. Создание системы эффективного противодействия коррупции, при которой совершение коррупционных деяний влечет неизбежную ответственность лиц, виновных в их совершении, с наступлением негативных социальных и служебных последствий (потери пенсионного обеспечения; ограничение карьерного роста, занятие политической деятельностью);

- организационно-управленческие. Четкое законодательное определение процедур принятия управленческих решений. Оптимизация численности государственных структур с целью избежать параллелизма в работе, уменьшение количества контрольных и надзорных инстанций;
- правовые. Унификация нормативно-правовых актов в сфере муниципальной службы. Совершенствование правового механизма проведения аттестации муниципальных служащих;
- превентивные. Предотвращение социальных предпосылок коррупции и устранение причин, вызывающих совершение коррупционных деяний;
- социально-экономические. Создание системы общественных отношений, при которой правомерное поведение служащих публичной службы является социально престижным и выгодным. Обеспечение справедливой и адекватной оплаты труда, благодаря чему можно было бы избежать негативных проявлений покровительства, клановости и семейственности» [94, с. 227].

Также исследователями выделяются общие и специальные направления борьбы с коррупцией в органах местного самоуправления. К общим относятся те механизмы, которые используются при борьбе с коррупцией в целом во всех сферах и в органах местного самоуправления, в частности. К ним относятся:

- формирование активной общественной позиции по предотвращению коррупции. Речь идет, прежде всего, о привлечении местной общины к противодействию коррупции и внедрению действенного механизма обратной связи с общественностью относительно совершения должностными лицами коррупционных правонарушений. Кроме того, большинство общественных организаций действуют именно на местном уровне, что должно обеспечить большую их эффективность;

- совершенствование законодательства в сфере борьбы с коррупцией в соответствии с международными стандартами. Российской Федерацией ратифицирован ряд международно-правовых документов, однако, как показывает практика, законодательные акты России чаще носят не превентивный, а репрессивный характер, поскольку направлены на борьбу с коррупцией, а не предотвращения коррупционных проявлений;
- повышение правовой культуры граждан и формирования у них нравственной нетерпимости к любым коррупционным проявлениям.

К специальным направлениям относятся те, которые будут эффективны только в отношении органов местного самоуправления, а именно:

- «повышение зарплаты должностным лицам органов местного самоуправления в контексте государственной реформы частного сектора, чтобы у должностных лиц органов местного самоуправления не возникало потребности в обогащении незаконными путями;
- обеспечение открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления, устранения условий для бесконтрольного и произвольного принятия решений должностными лицами органов местного самоуправления, путем информирования граждан о проведенной работе. Качество нормативно-правовой базы и свободный доступ граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления являются главными факторами открытости. По нашему мнению, будут способствовать действенности принципа прозрачности консультации с общественностью, а также на данном этапе определяющую роль играют Интернет-ресурсы;
- повышение авторитета органов местного самоуправления среди населения, путем их взаимодействия с общественностью;

- разработка антикоррупционных программ на местном уровне и создание системы мониторинга за их соблюдением;
- внедрение положительной практики антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов органов и должностных лиц органов местного самоуправления» [20, с. 65].

Таким образом, в результате проведенного анализа установлено, что основными методами противодействия коррупции являются – повышение зарплаты должностным лицам органов местного самоуправления; обеспечение открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления; повышение качества нормативно-правовой базы; повышение авторитета органов местного самоуправления среди населения, путем их взаимодействия с общественностью; разработка антикоррупционных программ на местном уровне и создание системы мониторинга за их соблюдением.

2.3 Субъекты предупреждения коррупции в органах местного самоуправления

В систему противодействия коррупции, кроме принципов, форм, методов и инструментов входят также институциональные структуры, осуществляющие антикоррупционную деятельность на систематической основе [84, с. 38]. Основные органы, входящие в эту систему, определены в ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции». Так, согласно содержанию указанной нормы, субъектами антикоррупционной деятельности являются:

- высшие органы власти: Президент РФ, Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство РФ;
- правоохранительные органы: Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет Министерства внутренних дел, Федеральная служба безопасности, Федеральная таможенная служба;

- федеральные органы, имеющие дополнительные функции в сфере противодействия коррупции: Счетная палата РФ, Министерство юстиции. Министерство труда и социальной защиты, Министерство экономического развития, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- иные федеральные органы исполнительной власти, федеральные учреждения, представительные и исполнительные органы власти субъекта РФ и органы местного самоуправления, на служащих которых распространяются ограничения, требования и запреты антикоррупционного характера.

В научной литературе отмечается, что приведенный перечень субъектов противодействия коррупции не является исчерпывающий и в него следует включать также институты гражданского общества, организации, физические лица в пределах их полномочий, которые являются непосредственными участниками антикоррупционных отношений. Так, например, «отдельные физические лица участвуют в формировании и реализации противодействия коррупции через государственные органы, органы местного самоуправления, политические партии и иные общественные объединения, а также путем участия в выборах и (или) референдуме» [74]. Роль отдельных граждан в противодействии коррупции наглядно демонстрирует следующий пример. Союзом Активистов Ленинского городского округа Московской области было проведено расследование и составлена подробная интерактивная карта земельных участков, которые были поставлены на кадастровый учет, предположительно, мошенническим способом и выставлены на продажу. Активистами было выявлено 318 таких земельных участков, общей площадью около 1,3 тысяч гектаров, что составляет 6,5% площади всех земель Ленинского городского округа. Именно деятельность граждан стала основанием для необходимой реакции органов прокуратуры [81].

В структуре некоторых из названных органов создаются специализированные подразделения, к компетенции которых отнесены вопросы противодействия коррупции – в Государственной Думе Федерального Собрания РФ действует Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции, в Совете Федерации Федерального Собрания РФ – Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации – Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и т.д.. Что касается непосредственно органов местного самоуправления, то в их составе могут быть образованы комиссии по противодействию коррупции. Такая практика, однако не получила широкого распространения – очевидно, в связи с отсутствием правовой основы. Комиссия по противодействию коррупции создана, например, во внутригородском муниципальном образовании Санкт-Петербурга городе Красное Село [50]. В состав таких органов включены представители всех ветвей муниципальной власти, а именно Глава муниципального образования, Глава Местной Администрации, руководитель и специалист юридического сектора Местной Администрации, два депутата Муниципального Совета и представитель общественности. Перед комиссией поставлены следующие задачи: (1) участие в выработке и реализации государственной политики в области противодействия коррупции в муниципальном образовании; (2) устранение (минимизация) коррупционных проявлений в деятельности муниципального образования; (3) координация в рамках своей компетенции деятельности муниципального образования, иных субъектов системы противодействия коррупции по реализации антикоррупционной политики в муниципальном образовании; (4) подготовка предложений и рекомендаций по разработке муниципальных правовых актов и планирующих документов в сфере противодействия коррупции, предварительное рассмотрение проектов указанных правовых актов и документов (при необходимости); (5) контроль

за реализацией мероприятий, предусмотренных планами и программами противодействия коррупции в муниципальном образовании.

Намного чаще в органах местного самоуправления назначаются должностные лица ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений или создаются соответствующие подразделения кадровых служб. Необходимость создания таких подразделений (назначение должных лиц) изначально была закреплена в Указе Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» [55] и касалась исключительно федеральных государственных органов. К настоящему времени такая практика распространилась и на органы местного самоуправления. Например, в п. 1.2 Методических рекомендациях для должностных лиц подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений по проведению антикоррупционной работы, подготовленных Управлением административных органов Липецкой области, отмечено, что в каждом органе местного самоуправления городских и сельских поселений необходимо создание (назначение) подразделения (должностных лиц) [41]. Федеральное законодательство не содержит прямого указания на необходимость назначения должностных лиц ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений или создание соответствующих подразделений кадровых служб в органах местного самоуправления. Однако толкование правовых норм дает основания полагать, что законодатель предполагает осуществления таких мер по предупреждению коррупции. Так, ч. 4.1. ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» закрепляет обязанность правоохранительных органов, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц информировать подразделения кадровых служб органов

местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения муниципальным служащим законодательства о противодействии коррупции, а п. 3 Указа Президента РФ от 15.07.2015 №364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» рекомендует «руководителям органов местного самоуправления при разработке положений о подразделениях по профилактике коррупционных и иных правонарушений руководствоваться Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденным настоящим Указом» [53]. Из содержания п. 5 названного Указа можно сделать вывод о том, что основными задачами подразделения по профилактике коррупционных правонарушений в органах местного самоуправления являются: (а) формирование у муниципальных служащих нетерпимости к коррупционному поведению; (б) профилактика коррупционных правонарушений в органе местного самоуправления; (в) разработка и принятие мер, направленных на обеспечение соблюдения муниципальными служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; (г) осуществление контроля: за соблюдением муниципальными служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органом местного самоуправления, а также за реализацией в них мер по профилактике коррупционных правонарушений.

Значительную роль в противодействии коррупции в органах местного самоуправления играют органы по координации деятельности в области противодействия коррупции (антикоррупционные комиссии). Создание таких

органов предусмотрено п. 5 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции». Органы местного самоуправления в комиссиях по координации деятельности в области противодействия коррупции представлены слабо. Анализ соответствующих нормативных актов показал, что чаще всего в их состав включаются только Глава административного центра субъекта Российской Федерации (председатель Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации) [65, 71, 79, 80]. Основными задачами комиссии по координации деятельности в области противодействия коррупции, как следует из п. 5 Указа Президента РФ от 15.07.2015 №364 являются: (а) обеспечение исполнения решений Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и его президиума; (б) подготовка предложений о реализации государственной политики в области противодействия коррупции высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации; (в) обеспечение координации деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; (г) обеспечение согласованных действий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также их взаимодействия с территориальными органами федеральных государственных органов при реализации мер по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации; (д) обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления с гражданами, институтами гражданского общества, средствами массовой информации, научными организациями по вопросам противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации; (е) информирование общественности о проводимой

органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления работе по противодействию коррупции.

Важнейшее место в реализации антикоррупционного законодательства, в том числе и применительно к органам местного самоуправления, отводится органам прокуратуры. Для противодействия коррупции на муниципальном уровне основное значение приобретает деятельность городских (районных, межрайонных) прокуратур. Полномочия органов прокуратуры в сфере борьбы с коррупцией следуют из норм Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [56], которые детализированы в Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 №454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» [62]. В соответствии с последним нормативным документом важнейшей задачей надзорной деятельности органов прокуратуры является своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий, минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений. При этом особое внимание при проведении проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления органы прокуратуры должны уделять вопросам (1) представления служащими и иными лицами, на которых возложена эта обязанность, достоверных и полных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; (2) предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе; (3) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и т.д.

Согласно статистическим данным за 2019 год из 234 760 выявленных органами прокуратуры нарушений в сфере противодействия коррупции 82,6 тысяч (≈35%) были связаны с неисполнением обязанностей, несоблюдением запретов и ограничений. В свою очередь из указанных 82,6 тысяч нарушений 75,3 тысяч (91%) выразились в представлении

неполных или недостоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. 3,6 тысяч выявленных прокурорами нарушений были связаны с непринятием мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов [24].

А.Д. Ильяков и И.А. Васькина отмечают, что выявленные органами прокуратуры нарушения законодательства о противодействии коррупции, чаще всего влекут за собой привлечение виновных лиц к административной и дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений [21, с. 55]. Действительно, в 2019 году в целях устранения нарушений антикоррупционного законодательства, выявленных органами прокуратуры, было внесено 63 232 представления, по ним привлечено к дисциплинарной ответственности 72 208 должностных лиц, к административной 7 973 лиц [24]. За 9 месяцев 2020 года, как следует со слов Генерального прокурора России Игоря Краснова, было выявлено около 190 тысяч нарушений антикоррупционного законодательства. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования свыше 47 тысяч лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, еще порядка 6 тысяч лиц (включая юридических) – к административной [24].

В целом следует отметить, что органы прокуратуры наделены широким объемом полномочий в сфере противодействия коррупции, что позволяет им эффективно решать соответствующие задачи. Прокурорские проверки, проведенные в последние годы, повлекли ряд увольнений руководителей высокого уровня. Так, в связи с утратой доверия по актам реагирования прокуратур Республики Калмыкия и Пензенской области были уволены заместитель министра и министр сельского хозяйства этих регионов, а по актам реагирования прокуратуры Саратовской области – заместитель министра транспорта области. Однако наиболее «громким» результатом деятельности прокуратуры в антикоррупционной сфере следует считать вынесение обвинения в отношении аудитора Счетной палаты и бывшего

главы Ивановской области Михаил Меня, подозреваемого в хищении 700 млн. рублей из областного бюджета [23].

Таким образом, в результате проведенного анализа обобщено, что основными субъектами предупреждения коррупции в органах местного самоуправления являются должностные лица ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений или соответствующие подразделения кадровых служб, комиссии по противодействию коррупции муниципальных образований или субъектов РФ, городские (районные, межрайонные) прокуратуры. Объем полномочий названных субъектов в значительной мере отличается – наиболее эффективные механизмы решения задач по противодействию коррупции имеют органы прокуратуры.

Итак, в рамках второй главы исследования были получены следующие выводы:

- определено, что муниципальная власть является обобщенным понятием, которое характеризует осуществляемую на территории муниципального образования публичную власть с целью непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также решения иных, предусмотренных законодательством вопросов;
- установлено, что система и структура органов местного самоуправления соотносятся как целое и часть, где структура предполагает указание перечня органов местного самоуправления в муниципальном образовании и соотношения этих органов между собой, а система является более широким понятием, и помимо такого устройства включает порядок взаимодействия этих органов, юридическую упорядоченность этой структуры;
- обобщено, что особенности коррупции в органах местного самоуправления обусловлены целым рядом политических,

экономических, социально-психологических, правовых и организационно-управленческих причин;

- установлено, что основными мерами по противодействию коррупции в органах местного самоуправления должны стать – повышение зарплаты должностным лицам органов местного самоуправления; обеспечение открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления; повышение качества нормативно-правовой базы; повышение авторитета органов местного самоуправления среди населения, путем их взаимодействия с общественностью; разработка антикоррупционных программ на местном уровне и создание системы мониторинга за их соблюдением;
- обобщено, что основными субъектами предупреждения коррупции в органах местного самоуправления являются должностные лица ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений или соответствующие подразделения кадровых служб, комиссии по противодействию коррупции муниципальных образований или субъектов РФ, городские (районные, межрайонные) прокуратуры. Объем полномочий названных субъектов в значительной мере отличается – наиболее эффективные механизмы решения задач по противодействию коррупции имеют органы прокуратуры.

3 Совершенствование системы противодействия коррупции в органах местного самоуправления

3.1 Зарубежный опыт противодействия коррупции в органах местного самоуправления

Представители организации Transparency International, справедливо отмечают, что «коррупция является одной из величайших проблем современного мира. Она коренным образом искажает государственную политику, приводит к нерациональному распределению ресурсов, наносит ущерб частному сектору, его развитию и особенно вредит бедным» [97].

Проблема коррупции является актуальной для многих государств мира. В некоторых из них проявления коррупции достаточно распространены в виду неэффективности мер противодействия этому явлению, в других – меры противодействия коррупции приносят значительный положительный результат, и показатели частоты проявления случаев коррупции остаются на низком уровне [85, с. 38]. При этом страны из второй группы на определенном этапе своего развития имели уровень коррупции, сравнимый с нынешним российским, или даже превосходящий его, однако им удалось разработать правовые инструменты, которые позволили снизить коррупционный уровень. Этим обоснована важность обращения к зарубежному опыту противодействия коррупции в органах местного самоуправления [18, с. 12].

По данным Рейтинга стран мира по Индексу восприятия коррупции, который ежегодно формируется организацией Transparency International, в 2020 году десятку государств с наименьшим уровнем составили Новая Зеландия, Дания, Финляндия, Швейцария, Сингапур, Швеция, Норвегия, Нидерланды, Люксембург и Германия [75]. Очевидно, что антикоррупционная политика некоторых из этих государств должна стать предметом изучения в рамках настоящего исследования. Также интерес представляет анализ мер противодействия коррупции в тех странах, где

отмечались значительные успехи в решении соответствующих задач – к их числу относят Южную Корею, Китай, Великобританию.

В большинстве стран, входящих с первую десятку Рейтинга стран мира по Индексу восприятия коррупции создан единый антикоррупционный государственный орган. Необходимость создания такого органа была закреплена в ст. 36 Конвенции ООН против коррупции 2003 года, в силу которой государства-участницы Конвенции должны обеспечить: (1) существование органа или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных средств; (2) предоставление такому органу или лицам необходимую самостоятельность для того, чтобы они могли эффективно выполнять свои функции без влияния; (3) достаточную квалификацию и ресурсы для сотрудников такого органа), но и требования о создании специализированных превентивных антикоррупционных органов. Итак, в настоящее время в Новой Зеландии действует Комиссия по гражданской службе Новой Зеландии, в Сингапуре - Бюро по расследованию случаев коррупции, которое непосредственно подчиняется главе государстве, в Финляндии противодействием коррупции занимается омбудсмен юстиции, назначаемый Президентом Финляндии и являющийся независимым от других органов государственной власти и т.д. [73, с. 65]. Функционируют подобные органы и в других странах – «например, в Австрии было создано Федеральное антикоррупционное бюро и Координационный совет по борьбе с коррупцией, а также специализированная прокуратура по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, в Испании в целях предупреждения и пресечения фактов коррупции функционирует специализированная прокуратура, во Франции, подразделением, специализирующимся на борьбе с коррупцией, является бригада по борьбе с коррупцией». [12, с. 69].

В некоторых из перечисленных государств антикоррупционные органы сыграли значительную роль в противодействии коррупции. Так, например, исследователями отмечается значительная роль Бюро по расследованию

случаев коррупции (далее – Бюро) в успешной антикоррупционной политике Сингапура. Этот орган наделен политической и функциональной самостоятельностью и широкими полномочиями по расследованию и предотвращению (1) случаев коррупции в государственном и частном секторе экономики, (2) преступлений, совершенных государственными служащими по халатности и небрежности, а также (3) некоторых преступлений, совершенных гражданами (речь идет о преступлениях, связанных с получением взяток и совершением «откатов»). При этом Бюро может привлечь к ответственности любое лицо, совершившее коррупционное преступление – не делается никаких исключений даже для государственных служащих высшего ранга. В структуру сингапурского Бюро входят три подразделения – следственное, справочно-информационное и вспомогательное. Очевидно, что первое из них занимается расследованием случаев коррупции. Результаты такого расследования глава Бюро передает «прокурору, который при наличии достаточных оснований для уголовного преследования осуществляет предусмотренные законом действия, в случае отсутствия таковых с его согласия дело передается в подразделение, занимающееся дисциплинарными делами» [12, с. 70]. Значительный интерес представляют полномочия справочно-информационного подразделения Бюро – «его сотрудники осуществляют отбор кандидатов для назначения на должности государственных служащих, контролируют последующее повышение должностных лиц по службе, повышение ими квалификации, а также проводят анализ данных «о тех рабочих операциях в деятельности государственных служащих, где возможны коррупционные проявления» и выявляют ослабления в организации и контроле со стороны руководства данных подразделений, которые могут послужить причиной коррупции» [12, с. 74]. Система мониторинга возможных сфер проявления коррупции в государственных и общественных организациях действует и в Нидерландах. При этом в стране предусмотрен специальный порядок подбора кандидатов на должностные места, относящиеся к потенциально опасным с точки зрения

подверженности коррупции. На наш взгляд, такие меры являются достаточно эффективной и перспективной мерой предупреждения коррупции в органах местного самоуправления.

В Республике Южная Корея действует Независимая комиссия по борьбе с коррупцией и гражданским правам, которая подотчетна Президенту по вопросам борьбы против коррупции. Кроме этого полномочиями по предупреждению коррупционной преступности возложены на секретариат Президента, канцелярию Премьер-министра, ревизионную комиссию, прокуратуру, генерального инспектора каждого министерства, министра государственного управления и безопасности. Независимая комиссия по борьбе с коррупцией и гражданским правам рассматривает жалобы и административные обращения граждан, касающихся коррупционных проявлений. В корейском законодательстве установлен быстрый и удобный процессуальный порядок рассмотрения таких жалоб [26, с. 147]. Следует обратить внимание, что в Южной Корее любому гражданину страны, достигшему совершеннолетнего возраста, предоставляется право самостоятельно расследовать какие-либо действия на предмет коррупции [85, с. 38].

Граждане привлекаются к борьбе с коррупцией и в Нидерландах – там создана эффективная система контроля за деятельностью представителей государственной власти, важную роль в которой играет институт добровольных информаторов, сообщающих правоохранительным органам о случаях подкупа лиц, которые стали им известны.

Итак, следует констатировать, что во многих зарубежных государствах, в том числе и тех, которые характеризуются наиболее низким уровнем распространенности коррупционных проявлений, создан единый антикоррупционный государственный орган. Это, однако, не означает, что создание специализированного органа способно решить все задачи, связанные с предупреждением коррупции в органах местного самоуправления – чаще всего эффективная антикоррупционная политика

предполагает реализацию целого комплекса мер. Такие меры могут носить различный характер – поощрять полезный вариант поведения субъектов, одобряемый государством и обществом, или же устанавливать серьезные наказания за нарушение правовых предписаний. Так, например, известен опыт Китая, где за коррупцию была введена смертная казнь, и за 25 лет было расстреляно около 20 тысяч чиновников. Кроме того, должностные лица Китая, а также члены его семьи и родственники несут материальную ответственность в случае, если в результате неправомερных (коррупционных) действий чиновника был причинен вред частному бизнесу [35, с. 101]. Законодательство Китая не поддерживает бездействие граждан относительно сообщения о фактах злоупотреблений. В стране установлены жесткие ограничения на доступ к работе близких родственников и друзей государственных чиновников, действует строгий контроль чиновников со стороны надзорных органов, применяется косвенный метод сбора информации по всем доходам чиновников и их семей.

Далеко не все исследователи и эксперты согласны с тем, что жестокость наказания способна в значительной степени способствовать снижению числа правонарушений – справедливо отмечается, что «неотвратимость наказания и боязнь чиновника быть наказанным значительно важнее самого факта жестокости» [35, с. 102]. Так, на наш взгляд, более действенным может оказаться, например, опыт Нидерландов, где основным видом наказания за совершение коррупционного правонарушения является запрет на работу в государственных учреждениях и утрата всех льгот, пенсионного и социального обслуживания [10, с. 562].

Однако и такого рода санкции, на наш взгляд, не могут быть положены в основу современной антикоррупционной политики государства. Борьба с коррупцией требуют от государства пересмотра отношений между государством, гражданами и бизнесом. Прежде всего, государственные органы и структуры должны стать более открытыми для внешнего контроля и участия граждан. Так, например, интерес представляет программа «OPEN»,

действующая в Сеуле с 1999 года. Она представляет собой онлайн-ую систему контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации и «путём исключения личного общения чиновников и граждан, как необходимого условия существования коррупции, выполняет свою основную задачу – предупреждение коррупционных деяний и восстановление доверия граждан к городской администрации» [37, с. 268]. Большую роль в антикоррупционной политике Новой Зеландии и Дании, где «средства массовой информации контролируют финансовые доходы и расходы государственных служащих, выпуская публикации, в которых освещается состояние чиновников: количество недвижимого имущества, автомобилей, траты на драгоценности, проживание в гостиницах и т.д.» [15] и своими публикациями нередко инициируют проверки со стороны правоохранительных органов. Роль средств массовой информации в антикоррупционной политике также четко видна на примере Испании, где на протяжении длительного времени коррупция рассматривалась как малозначимая социальная проблема, как для общества, так и для государственной власти. Коррупционные дела редко всплывали на поверхность, а если и всплывали, то не оказывали влияния на общественное мнение. Это было связано с тем, что не так давно имевшая место в Испании диктатура и вызванные ею отклонения от институтов воспринимались обществом, как «нормальные». Доказательством привилегированного отношения к коррупционным преступлениям является большое число помилований, предоставленных виновным в них лицам. Однако в последние десятилетия общественное отношение к коррупционной преступности в Испании изменилось. Этому изменению мнения способствовали два фактора: экономический кризис и средства массовой информации. С одной стороны, экономический кризис, начавшийся в 2008 году, заставил правительство сократить государственные услуги (здравоохранение, образование, зарплаты чиновников и т.д.). С другой стороны, пресса, особенно печатная, начала публиковать новости, связанные с коррупцией. В 2006 году коррупционные

скандалы стали занимать заметное место в СМИ, а в 2009 году стали постоянной темой разговоров даже в самых нашумевших телепрограммах. Во время кризиса испанцы увидели на первых полосах двух важнейших газет страны новый коррупционный скандал. Пресса внесла свой вклад в создание гневного общественного мнения. Особенно если учесть, что эти коррупционные скандалы затронули весь территориальный размах: местный, региональный и государственный, все общественные институты, включая Корону, а также все партии (правое и левое крыло, националисты). Больше всего пострадали государственные секторы – городское планирование и государственные закупки [97].

Внимание следует уделить и поощрительным мерам противодействия коррупции. Так, не вызывает сомнения, что чиновники должны иметь достойный уровень заработной платы – такое положение способно предотвратить случаи использования ими своего положения для извлечения личной материальной выгоды. В этом контексте интересен опыт Сингапура, где заработная плата госслужащих привязана к среднему уровню заработной платы граждан, работающих в частном секторе. В Швеции на первых этапах внедрения антикоррупционной политики зарплаты сотрудников органов государственной власти сначала превышали среднюю заработную плату в 12–15 раз [35, с. 104]. Система поощрений честной и добросовестной деятельности, направленная на создание условий, при которых такая деятельность во многом более выгодна для работника с экономической и моральной точек зрения, предусмотрена и законодательством Нидерландов [85, с. 38].

Большое внимание во многих государствах, которые имеют успешных опыт борьбы с коррупцией было уделено этической составляющей деятельности представителей органов государственной и местной власти, что, по мнению исследователей, чрезвычайно важно, поскольку «чиновник должен обладать способностью выстоять против соблазна получить «легкий куш», поскольку получение любого незаконного дохода возможно, если не

утруждать себя мыслью о достойном поведении и служебном долге» [1, с. 198]. Так развитие этики публичных лиц и государственных служащих стало одной из основ британской Стратегии борьбы со взяточничеством [18, с. 12]; высокие этические стандарты для государственных служащих и строгий контроль за их соблюдением были предусмотрены в Швеции и Сингапуре [26, с. 149]. Необходимо заметить, что в Сингапуре применяется еще и особая система подготовки кадров для государственных и муниципальных должностей – отбор кандидатов на руководящие должности происходит еще в школе. По завершении обучения в школе, самых талантливы и способных детей за счет государства отправляют учиться наиболее престижные мировые высшие учебные заведения. После прохождения в Сингапур и прохождения стажировки управленцы «сразу попадают в строгие рамки, отведенные для госслужащих: регламентация действий чиновников, упрощение бюрократических процедур, государственный надзор за соблюдением высоких этических стандартов чиновника, в которое граждане могут обращаться с жалобами на госслужащих и требовать возмещения убытков» [39, с. 204].

Одновременно с установлением высоких этических стандартов для государственных служащих в общественном сознании граждан стран с низким уровнем коррупции культивировался вызывающий уважение образ государственного чиновника как человека, выполняющего важную задачу – обслуживание населения. На сегодняшний день, государственному чиновнику, уличенному в коррупции в таких государствах, легче признаться в убийстве, чем в коррупции, так как общественное мнение сформировано так, что с точки зрения морали он рассматривается как враг государства и народа.

В зарубежной доктрине можно встретить достаточно интересные рассуждения, связанные с предупреждением коррупции. Например, в одной из публикаций вполне справедливо замечено, что странам, стремящимся сдерживать коррупцию и мошенничество, может потребоваться

декриминализация одних видов деятельности и криминализация других. Так, когда экономическая деятельность, такая как торговля наркотиками, азартные игры или проституция, криминализируется, создаются стимулы для коррупции. Те, кто занимается незаконной деятельностью, могут попытаться подкупить сотрудников правоохранительных органов, чтобы продолжить свою деятельность. Таким образом, одним из способов снижения коррупции является легализация ранее незаконной деятельности. Директивные органы должны задаться вопросом, перевешивают ли издержки незаконности выгоды. Например, после непродолжительного эксперимента с запретом Соединенные Штаты Америки отменили восемнадцатую поправку к Конституции, запрещающую производство и продажу алкоголя. Время ее действия, между 1919 и 1933 годами, было периодом широко распространенного незаконного производства и продажи алкоголя и повсеместной коррупции сотрудников правоохранительных органов. Отмена поправки была поддержана многими представителями правоохранительных органов. Мировая дискуссия о легализации наркотиков сводится к возможности контролировать отрасль с помощью уголовного закона, когда правоохранительные органы уязвимы для коррупции. Азартные игры, ранее запрещенные во многих американских юрисдикциях, также были важным источником коррупционных доходов для полиции. Ответом на это во многих юрисдикциях стало превращение азартных игр в легальный бизнес, хотя и находящийся под жестким контролем государства, а иногда и в государственной собственности [98, р. 4]. В зарубежной практике встречаются и иные примеры «радикальных» мер борьбы с коррупцией – так, в Сингапуре на первых этапах реализации антикоррупционной политики были уволены все сотрудники таможни и других коррумпированных государственных служб, а в Гонконге отменена презумпция невиновности для чиновников. «Применяемый вместо него принцип «докажи, что купил имущество не на взятки» вынуждает чиновника доказывать законное происхождение находящихся на его счетах средств, имеющейся в

собственности недвижимости и иного дорогостоящего имущества, иначе он будет осужден на лишение свободы сроком до 15 лет» [35, с. 105].

Таким образом, в результате проведенного анализа установлено, что основными мерами противодействия коррупции в зарубежных странах являются: (1) создание единого государственного независимого антикоррупционного органа, который уполномочен расследовать случаи коррупции и осуществлять мониторинг возможных сфер проявления коррупции в государственных и общественных организациях; (2) вовлечение граждан в противодействие коррупции – предоставлением им права проводить расследование случаев коррупции, обращаться с жалобами в антикоррупционный орган и органы, на которые возложены полномочия по осуществлению антикоррупционной политики; (3) обеспечение открытости государственных органов и структур и процесса принятия ими решений; (4) формирование у общества отношения нетерпимости к коррупции, культивирование вызывающего уважение образа государственного и муниципального чиновника как человека, выполняющего важную задачу – обслуживание населения; (5) установление и контроль за соблюдением государственными и муниципальными служащими высоких этических стандартов; (6) установление достойного уровня оплаты труда для государственных и муниципальных служащих; (7) обеспечение действия принципа неотвратимости наказания.

3.2 Рекомендации по совершенствованию управления противодействию коррупции в органах местного самоуправления

В рамках предыдущих параграфов были примерно очерчены направления, которые могут усовершенствовать систему противодействия коррупции в органах местного самоуправления. На данном этапе их следует уточнить. Следует отметить, что в зарубежном и российском правовых порядках в последние годы активно применяется термин «антикоррупционный комплаенс», означающий «процесс управления, который позволяет

определять применимые правовые нормы, выявлять и оценивать коррупционные риски, создавать локальные нормы организации, с учетом этических принципов, а затем принимать меры, направленные на соблюдение организацией и взаимодействующими с ней лицами правовых норм, локальных норм организации и профилактику коррупционных рисков» [13, с. 37]. Следовательно, задача данной структурной части исследования состоит в определении некоторых элементов антикоррупционного комплаенса органов местного самоуправления.

Основным звеном в управлении противодействию коррупции в органах местного самоуправления должны стать подразделения (должностные лица), в чьи обязанности входит профилактика коррупционных правонарушений. Очевидно, что деятельность таких подразделений должна проходить оценку эффективности. В основу такой оценки может быть положена Методика оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, разработанная Минтрудом России [40] (далее – Методика). Данная Методика предполагает оценку эффективность деятельности названных подразделений на основе внутренних и внешних показателей. Внешний показатель определяется на основе результатов онлайн-опроса граждан. Он, по сути, отражает удовлетворенность населения политикой борьбы с коррупцией, осуществляемой в органах местного самоуправления. Однако, предложенной Методикой подход к формированию данного показателя, на наш взгляд, в определенной мере лишает его объективности.

Во-первых, гражданам предлагается ответить всего на один вопрос «Как Вы оцениваете работу, проводимую подразделением по противодействию коррупции в 20... году?». Очевидно, что многие граждане могут не быть осведомлены о полномочиях и задачах соответствующего подразделения, что не дает им возможность сформировать объективную позицию по данному вопросу. Более показательными были ли вопросы о том, сталкивались ли граждане с коррупцией в органах местного самоуправления,

известны ли им случаи конфликта интересов в органах местного самоуправления, известны ли им случаи сокрытия доходов муниципальными служащими и т.д.

Во-вторых, соответствующие онлайн-опросы проводятся на официальных сайтах государственных органов (муниципальных образований), которые граждане посещают чрезвычайно редко, а законодательство не предусматривает какого-либо механизма информирования населения о проведении соответствующих опросов и необходимости участия в нем населения.

Внутренние показатели оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений также нуждаются в совершенствовании. Во-первых, тотальное преобладание количественных показателей само по себе приводит к тому, что перед органом местного самоуправления, по сути, ставится задача выполнения определенных показателей, а не достижение определенного результата в борьбе с коррупционными проявлениями. Так, например, в Методике присутствует такой «Наличие нормативных правовых актов по обеспечению исполнения антикоррупционного законодательства». Бал по данному показателю определяется исходя из количества таких нормативно-правовых актов – менее 2 – 0 баллов, 2 документа – 0,5 баллов, 3 и более документов – 1 бал. При этом вполне очевидно, что качество таких нормативных правовых актов может оставаться на низком уровне. Более того, по результатам проведения органами прокуратуры антикоррупционных экспертиз нормативно-правовых актов в 2019 году было установлено, что подавляющее большинство коррупциогенных факторов содержалось в нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Следовательно, обоснованность применения этого показателя в муниципальной сфере вызывает серьезные сомнения. Аналогичная ситуация складывается и с показателями, связанными с ведением журналов учета. От количества таких прошитых, пронумерованных журналов зависит бал по

показателю (менее 2 журналов – 0 баллов, 2 журнала – 0,5 баллов, 3 и более журналов – 1 балл). Однако вполне очевидно, что наличие любых журналов учета не говорит о том, что они заполняются в полном объеме. Как правило, такого рода требования остаются простой формальностью. Еще целый ряд внутренних показателей Методики, на наш взгляд, носят формальный характер – к таким следует отнести показатели, связанные с проведением бесед (консультаций) о возможных причинах возникновения конфликта интересов и мерах по его предотвращению, вводных лекций для лиц, поступающих на государственную службу, разработкой памяток, пособий и иных методических материалов и т.д. Нами не отрицается необходимость проведения такого рода мероприятий, однако, рассматривать их в качестве показателя эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений представляется необоснованным.

Итак, одним из направлений совершенствованию управления противодействию коррупции в органах местного самоуправления должна стать разработка Методики оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах местного самоуправления и закрепление на федеральном уровне требований об обязательном ежегодном проведении такой оценке. В настоящее время органы местного самоуправления привлекаются к такого рода мероприятиям исключительно на основании региональных законодательных актов [54].

Непосредственно из определения «антикоррупционный комплаенс» следует, что это понятие тесно связано с этическими нормами. Следовательно, важную роль в деятельности муниципальных служащих должен играть кодекс этики и служебного поведения. В настоящее время в российском правовом порядке применяется Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренный решением президиума Совета при

Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года [88]. На основании этого нормативного документа органами местного самоуправления разрабатываются Кодексы этики и служебного поведения муниципальных служащих отдельных муниципальных образований. На наш взгляд, имеется необходимость усиления роли Кодекса этики, который должен признаваться как нормативный акт, обладающий полноценной юридической силой.

Важным направлением совершенствования системы противодействия коррупции является борьба с бюрократией. В настоящее время не вызывает сомнений, что она является одним из факторов, способствующих развитию коррупции – сложность ряда административных процедур используется чиновниками в качестве основания для вымогательств. Так, например, в 2015 году за вымогательство и получение взятки был осужден бывший мэр подмосковного города Видное Сергей Троицкий и бывший начальник отдела потребительского рынка и аренды администрации Видное Петр Дроздов. Названные лица вымогали взятки с местных предпринимателей за участие в городских ярмарках [7]. Одним из шагов для устранения бюрократии может стать развитие электронной системы документооборота, при которой обязанность запрашивать выписки из реестров, справки от органов государственной власти и местного самоуправления будет возложена на чиновников, а не на граждан.

Из проведенного анализа зарубежного опыта борьбы с коррупцией следует, что важное место в данной сфере должны занять средства массовой информации. В действующих нормативных документах соответствующие положения нашли свое отражение. Так, например, в Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 №454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» отмечается, что органы прокуратуры с целью получения данных о коррупционных проявлениях должны налаживать и поддерживать деловое взаимодействие со средствами массовой информации. В то же время

эксперты отмечают, что эта задача на практике выполняется слабо – правоохранительные органы никак не реагируют на громкие расследования средств массовой информации о коррупции в высших эшелонах власти [8]. Несмотря на то, что только примерно в 20% случаев изложенные в материалах средств массовой информации сведения находят свое подтверждение, правоохранительные органы должны реагировать на такого рода сообщения [89].

Таким образом, в результате проведенного анализа установлено, что основными направлениями совершенствования управления противодействию коррупции в органах местного самоуправления должно стать: (1) разработка Методики оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах местного самоуправления и закрепление на федеральном уровне требований об обязательном ежегодном проведении такой оценке; (2) усиление роли Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих, который должен признаваться как нормативный акт, обладающий полноценной юридической силой; (3) устранение бюрократии, путем развития электронной системы документооборота, при которой обязанность запрашивать выписки из реестров, справки от органов государственной власти и местного самоуправления будет возложена на чиновников, а не на граждан; (4) совершенствование механизма взаимодействия органов прокуратуры со средствами массовой информации.

По результатам исследования, проведенного в третьей главе исследования, было установлено, что:

- основными мерами противодействия коррупции в зарубежных странах являются: (1) создание единого государственного независимого антикоррупционного органа, который уполномочен расследовать случаи коррупции и осуществлять мониторинг возможных сфер проявления коррупции в государственных и общественных организациях; (2) вовлечение граждан в

противодействие коррупции – предоставлением им права проводить расследование случаев коррупции, обращаться с жалобами в антикоррупционный орган и органы, на которые возложены полномочия по осуществлению антикоррупционной политики; (3) обеспечение открытости государственных органов и структур и процесса принятия ими решений; (4) формирование у общества отношения нетерпимости к коррупции, культивирование вызывающего уважение образа государственного и муниципального чиновника как человека, выполняющего важную задачу – обслуживание населения; (5) установление и контроль за соблюдением государственными и муниципальными служащими высоких этических стандартов; (6) установление достойного уровня оплаты труда для государственных и муниципальных служащих; (7) обеспечение действия принципа неотвратимости наказания.

– основными направлениями совершенствования управления противодействию коррупции в органах местного самоуправления должно стать: (1) разработка Методики оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах местного самоуправления и закрепление на федеральном уровне требований об обязательном ежегодном проведении такой оценке; (2) усиление роли Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих, который должен признаваться как нормативный акт, обладающий полноценной юридической силой; (3) устранение бюрократии, путем развития электронной системы документооборота, при которой обязанность запрашивать выписки из реестров, справки от органов государственной власти и местного самоуправления будет возложена на чиновников, а не на граждан; (4) совершенствование механизма взаимодействия органов прокуратуры со средствами массовой информации.

Заключение

В результате проведенного нами исследования и анализа нормативных правовых актов, научной литературы позволили нам сделать некоторые выводы и обобщения. Так как негативные проявления коррупции ощущаются в самых различных сферах жизни общества как в общественной жизни, экономической жизни, и в политической жизни целой страны.

С политической точки зрения коррупция снижает легитимность демократических институтов и крайне негативно влияет на реализацию конституционного принципа верховенства права. В экономической сфере коррупция нарушает расстановку сил на рынках, нарушает естественный порядок функционирования рыночной конкуренции. В рамках социальных институтов коррупция существенно снижает уровень доверия населения к власти и т.д. Все это однозначно свидетельствует о необходимости осуществления государством мероприятий по борьбе с рассматриваемым негативным явлением которые лежат в экономических, социально-психологических, правовых и организационно-управленческих причинах.

Одной из ключевых задач государственной антикоррупционной политики является создание законодательства, препятствующего совершению коррупционных правонарушений. Решение этой задачи обеспечивается посредством внедрения института антикоррупционной экспертизы, нацеленного в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на профилактику коррупции. Поэтому необходимы комплексные меры административного, гражданско-правового и дисциплинарного характера, которые преследует общую цель – предупредить коррупционное правонарушение. В ФЗ РФ «О противодействии коррупции» необходимо кроме перечисления перечня возможных коррупционных правонарушений, сформулировать законодательное определение коррупции и коррупционного правонарушения:

1. на основании проанализированных характерных признаков коррупционных правонарушений предложено под коррупционным правонарушением понимать общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершенное умышленно публичным должностным лицом с противоправным использованием предоставленных законом полномочий с целью получения выгоды материального или нематериального характера;
2. установлено, что к настоящему времени в Российской Федерации сформирована и продолжает совершенствоваться отрасль антикоррупционного законодательства. Эта отрасль является комплексной и включает нормы административного, гражданского, уголовного права и акты различной юридической силы – федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и т.д. Действующее российское законодательство не содержит понятия четкого понятия «публичная должность», «публичное должностное лицо». В связи с этим считаем необходимым пояснить, что в данном случае содержание указанных категорий должно рассматриваться в широком смысле – под публичным должностным лицом следует понимать «любое лицо, занимающее должности в органах законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления»;
3. обобщено, что дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства предполагает упорядочение действующих правовых норм в сфере борьбы с коррупцией, совершенствование систем прозрачности и гласности деятельности органов судебной и исполнительной власти, СМИ, граждан страны, формирование нормативной базы гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения. Важной составляющей такого

развития является институт антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, который способствует предупреждению коррупции на самом раннем этапе – этапе проектирования нормативных правовых актов;

4. определено, что муниципальная власть является обобщенным понятием, которое характеризует осуществляемую на территории муниципального образования публичную власть с целью непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также решения иных, предусмотренных законодательством вопросов;
5. установлено, что система и структура органов местного самоуправления соотносятся как целое и часть, где структура предполагает указание перечня органов местного самоуправления в муниципальном образовании и соотношения этих органов между собой, а система является более широким понятием, и помимо такого устройства включает порядок взаимодействия этих органов, юридическую упорядоченность этой структуры;
6. обобщено, что особенности коррупции в органах местного самоуправления обусловлены целым рядом политических, экономических, социально-психологических, правовых и организационно-управленческих причин;
7. установлено, что основными методами противодействия коррупции являются: повышение зарплаты должностным лицам органов местного самоуправления; обеспечение открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления; повышение качества нормативно-правовой базы; повышение авторитета органов местного самоуправления среди населения, путем их взаимодействия с общественностью; разработка антикоррупционных программ на местном уровне и создание системы мониторинга за их соблюдением;

8. обобщено, что основными субъектами предупреждения коррупции в органах местного самоуправления являются должностные лица ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений или соответствующие подразделения кадровых служб, комиссии по противодействию коррупции муниципальных образований или субъектов РФ, городские (районные, межрайонные) прокуратуры. Объем полномочий названных субъектов в значительной мере отличается – наиболее эффективные механизмы решения задач по противодействию коррупции имеют органы прокуратуры;
9. установлено, что основными мерами противодействия коррупции в зарубежных странах являются: (1) создание единого государственного независимого антикоррупционного органа, который уполномочен расследовать случаи коррупции и осуществлять мониторинг возможных сфер проявления коррупции в государственных и общественных организациях; (2) вовлечение граждан в противодействие коррупции – предоставлением им права проводить расследование случаев коррупции, обращаться с жалобами в антикоррупционный орган и органы, на которые возложены полномочия по осуществлению антикоррупционной политики; (3) обеспечение открытости государственных органов и структур и процесса принятия ими решений; (4) формирование у общества отношения нетерпимости к коррупции, культивирование вызывающего уважение образа государственного и муниципального чиновника как человека, выполняющего важную задачу – обслуживание населения; (5) установление и контроль за соблюдением государственными и муниципальными служащими высоких этических стандартов; (6) установление достойного уровня оплаты труда для

государственных и муниципальных служащих; (7) обеспечение действия принципа неотвратимости наказания;

10. установлено, что основными направлениями совершенствования управления противодействию коррупции в органах местного самоуправления должно стать: (1) разработка Методики оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах местного самоуправления и закрепление на федеральном уровне требований об обязательном ежегодном проведении такой оценке; (2) усиление роли Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих, который должен признаваться как нормативный акт, обладающий полноценной юридической силой; (3) устранение бюрократии, путем развития электронной системы документооборота, при которой обязанность запрашивать выписки из реестров, справки от органов государственной власти и местного самоуправления будет возложена на чиновников, а не на граждан; (4) совершенствование механизма взаимодействия органов прокуратуры со средствами массовой информации.

В настоящей выпускной квалификационной работе выполнена поставленная цель: обобщены практические и теоретические аспекты управления предупреждением коррупции в органах местного самоуправления, выявлены проблемы в этой сфере и формулирование предложений, направленных на их устранение.

Из данной работы можно сделать вывод, что управление предупреждением коррупции в органах местного самоуправления будут эффективны только в том случае, если вышеприведенные меры по противодействию коррупции станут эффективно работающим механизмом и независимыми от лиц, которые совершают коррупционные правонарушения.

Список используемой литературы

1. Амиантова, И.С. Антикоррупционная политика: российский и зарубежный опыт // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2017. № 4 (39). С. 197-207.
2. Бабошин, О.А. Конституционно-правовые основы организации муниципальной власти в Российской Федерации // Вопросы управления. 2016. №1 (19). С. 35-41.
3. Безруков, А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28.
4. Блашкова, Л.Л. Условия, способствующие распространению коррупции в органах местного самоуправления // Конституционно-правовые механизмы защиты прав человека и гражданина в России и мире. Материалы международной научно-практической конференции. 2019. С. 125-133.
5. Булах, Е. В. Принципы местного самоуправления как основа муниципального строительства в современной России // Вологдинские чтения. 2014. №62-1. С. 46-50.
6. Бухарина, Н.П. Понятие и признаки коррупции в международных правовых актах // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. №1. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-priznaki-korrupsii-v-mezhdunarodnyh-pravovyh-aktah> (дата обращения: 19.12.2020).
7. Бывший мэр города Видное приговорен к восьми годам тюрьмы за коррупцию [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/54cf7b959a79476477827261> (дата обращения: 22.04.2021).
8. Быстрицкая, А. «Три десятилетия национального предательства»: эксперты назвали главное кредо российских чиновников – «хватай, воруй и

беги» [Электронный ресурс]. URL: <https://newdaynews.ru/moscow/720453.html> (дата обращения: 22.04.2021).

9. Варов, А.И., Житков, А.А. К вопросу о понятии коррупции // Уголовное наказание в России и за рубежом: проблемы назначения и исполнения (к 10-летию принятия Европейских пенитенциарных правил). Сборник материалов международной научно-практической конференции. В 2-х частях. Под общей редакцией П.В. Голодова. 2017. С. 38-41.

10. Волкова Я.С. Мировой опыт по противодействию коррупции на национальном уровне // Материалы XXIII научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов национального исследовательского мордовского государственного университета им. Н.П. Огарёва. Саранск, 2019. С. 560-565.

11. Газизова, Л.И. К вопросу о разграничении понятий «Муниципальная власть» и «Местное самоуправление» // Власть. 2015. №6. С. 123-129.

12. Гайдышева, В.И. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Научные горизонты. 2018. № 11-1 (15). С. 68-76.

13. Гармаев, Ю.П., Иванов, Э.А., Маркунцов, С.А. Антикоррупционный комплаенс в Российской Федерации: междисциплинарные аспекты: Монография. М., 2020. 330 с.

14. Головина, А.А. К вопросу о месте антикоррупционного законодательства в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2019. №5. С. 142-151.

15. Грачев, Ю.А., Кежов, А.А. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. №3 (79). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-protivodeystviya-korruptsii-4> (дата обращения: 15.03.2021).

16. Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (Принята резолюцией 51/191 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996

года) [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/bribery.shtml (дата обращения: 18.12.2020).

17. Джерри, Д. и Джерри, Дж. Большой толковый социологический словарь. Т. 1: пер. с англ. М.: АСТ, Вече, 1999. 544 с.

18. Дроздова, О.А., Литовка, А.Б. Некоторые вопросы правового регулирования противодействия коррупции: российский и зарубежный опыт // Отечественная юриспруденция. 2017. № 6 (20). С. 10-13.

19. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/ (дата обращения: 10.11.2020).

20. Илаева, З.М., Давтаева, Т.Л. Коррупция в Российской Федерации, предупреждение и методы противодействия // ФГУ Science. 2020. № 2 (18). С. 63-68.

21. Ильяков, А.Д., Васькина, И.А. Деятельность прокуратуры в сфере противодействия коррупции и направления ее совершенствования // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2018. №5. С. 54-59.

22. Именной, данный Сенату «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных Товариществах и Компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях», 3 Декабря 1884г. // ПСЗ –III. Т.IV, №2559. СПб., 1887. С.541 –543.

23. Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Игоря Краснова «Российской газете» // Генеральная прокуратура Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1894644> (дата обращения: 21.04.2021).

24. Информация Российской Федерации о передовой практике, извлеченных уроках и трудностях, выявленных в работе по повышению

эффективности антикоррупционных органов [Электронный ресурс]. URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2020-June-9-10/Contributions/Russia_RU.pdf (дата обращения: 21.04.2021).

25. Карамзин, Н.М. История Государства Российского. Москва, 1994. 415 с.

26. Ким, Е.У., Трунцевский, Ю.В., Молчанова, М.А. Антикоррупционная политика Республики Корея: история становления и современность // Сравнительная политика. 2018. Т.9. №3. С. 146-153.

27. Козлов, Т. Л. О правовой природе и содержании коррупционного правонарушения // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. №1 (21). С. 268-273.

28. Кокотов, А.Н. О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. – № 3. С. 3-7.

29. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. 2009. №20. Ст. 2394.

30. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года) [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 18.12.2020).

31. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года) [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml (дата обращения: 18.12.2020).

32. Кузин, Д.А. Понятие, сущность и система органов местного самоуправления Российской Федерации // Ученые записки ОГУ. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2012. №2. С.374-378.

33. Кулакова, М.Н. Понятие и критерии юридической оценки коррупционного преступления // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. №2 (42). С. 176-182.

34. Куличков, А. С. Основные признаки и сущность муниципальной власти в Российской Федерации // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. №3-2. С. 147-151.

35. Кученев, А.В. Перспектива имплементирования зарубежного опыта правового противодействия коррупции // Правовая культура в современном обществе: Сборник научных статей, представленных на Международной научно-практической конференции «Правовая культура в современном обществе», посвященной 70-летию образования Могилевского института МВД; Научное электронное текстовое издание. Отв. ред. И. А. Демидова. 2018. С. 100-108.

36. Лахтина, Т.А. Местное самоуправление как элемент публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 16–20.

37. Любый, Е.П. К вопросу о зарубежном опыте противодействия коррупции // Человек в мире природы и культуры. Трибуна молодых. сборник материалов Международной научно-практической конференции. 2018. С. 267-270.

38. Макуев, Р.Х. Правомерное поведение на новом витке глобализации // Теоретические, правовые и организационные аспекты борьбы с правонарушениями: Сборник научных докладов и сообщений Международной научно-практической конференции (10 июня 2009 г.). Орел: ОРАГС, 2009. С. 4-9.

39. Малый, Д.В. Антикоррупционная политика государства: российский и зарубежный опыт // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности: российский и зарубежный опыт. Сборник тезисов докладов и статей VII международной научно-практической конференции. Москва, 2020. С. 203-210.

40. Методика оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/8/6> (дата обращения: 21.04.2021).

41. Методические рекомендации для должностных лиц подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений по проведению антикоррупционной работы // Официальный сайт Управления административных органов Липецкой области [Электронный ресурс]. URL: http://www.uao-lipetsk.ru/about/activity/soc/corruption/protivodejstvie_korrupsii_v_organizatsijax_nezavisimo_ot_organizatsionno-pravovyx_form_i_form_sobstvennosti/948281 (дата обращения: 21.04.2021).

42. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества независимых государств от 15.11.2003 №22-15 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901898824> (дата обращения: 15.12.2020).

43. Молчанов, А.А. Гражданско-правовая ответственность за коррупционное поведение: анализ международного и российского права в // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. №4 (72). С. 124-128.

44. Мутилина, Т.Г. Понятие и правовая природа коррупции // Стратегия устойчивого развития в антикризисном управлении экономическими системами. Материалы V международной научно-практической конференции. Ответственные редакторы О.Н. Шарнопольская, И.А. Кондаурова, Е.Г. Курган. 2019. С. 196-204.

45. Некрасов, С.В. Антикоррупционные практики российского законодательства // Matters of Russian and International Law. 2019, Vol. 9, Is. 6A. P. 110-121.

46. Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических ВУЗов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА М, 2015. 560 с.

47. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Федеральный закон от 7 мая 2013 № 102-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. №19. Ст. 2329.

48. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3215.

49. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Федеральный закон от 7 мая 2013 № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. №19. Ст. 2306.

50. О комиссии по противодействию коррупции в органах местного самоуправления внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга город Красное Село: Решение Муниципального Совета Муниципального образования город Красное Село от 22.10.2015 №16-V-3 [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=131122921&page=1&rdk=0&intelsearch=%CE%E1+%EE%F0%E3%E0%ED%E8%E7%E0%F6%E8%E8+%EC%E5%F1%F2%ED%EE%E3%EE+%F1%E0%EC%EE%F3%EF%F0%E0%E2%EV%E5%ED%E8%FF+%E2+%D1%E0%ED%EA%F2-

%CF%E5%F2%E5%F0%E1%F3%F0%E3%E5++&link_id=.link_number#I0

(дата обращения: 15.04.2021).

51. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №50 (часть IV). Ст. 6953.

52. О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. №21. Ст. 2429.

53. О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 15.07.2015 №364 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №29.

54. О порядке и критериях оценки эффективности деятельности по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственных органов, исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 28.07.2017 №465-рп [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/446470804?section=text> (дата обращения: 17.04.2021).

55. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению: Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. №39. Ст. 4588.

56. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №47. Ст.4472.

57. О противодействии коррупции: Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. №52 (часть I). Ст. 6228.

58. О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 228 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. №12. Ст. 1678.

59. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. №22. Ст. 2063.

60. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. №29. Ст. 3609.

61. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 40. Ст. 3822.

62. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 №454 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170843/ (дата обращения: 21.04.2021).

63. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. №885 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №33. Ст. 3196.

64. Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих

супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. №557 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. №21. Ст. 2542.

65. Об утверждении состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Хабаровском крае: Распоряжение Губернатора Хабаровского края от 24.11.2015 №612-р [Электронный ресурс]. URL: <https://www.khabkrai.ru/?menu=getfile&id=28256&view=1> (дата обращения: 20.04.2021).

66. Овчинников, И.И. Муниципальная власть в структуре публичной власти в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2017. № 3 (27). С. 37-55.

67. Орлова, Ю.Р. Коррупция как социально-правовая проблема российской действительности // Преодоление коррупции - главное условие утверждения правового государства: межведомственный научный сборник / под ред. А.И. Комаровой. М., 2014. Т. 1 (39). С. 113-117.

68. Охотский, Е., Шедий, М., Охотский, И., Левакин, И. Противодействие коррупции 3-е изд. Учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2018. 427 с.

69. Платов, Е.В. К вопросу о понятии и признаках коррупции // Право и государство: теория и практика. 2020. № 3 (183). С. 189-191.

70. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. №2-П [Электронный ресурс]. URL: <http://constitution.garant.ru/act/government/180063/> (дата обращения: 10.11.2020).

71. Положение о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Красноярском крае [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krskstate.ru/korrup/soveto/print/yes> (дата обращения: 20.04.2021).

72. Поляков, М.М. Административно-правовые формы и методы в механизме противодействия коррупции // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт). сборник тезисов докладов и статей V международной научно-практической конференции российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Г.В. Плеханова при участии представителей государственных и муниципальных органов власти. 2017. С. 166-169.

73. Попов, А.А. Некоторые аспекты детализации правовой основы противодействия коррупции // Юридическая гносеология. 2017. № 2. С. 64-66.

74. Рамазанова, Д.Д., Сабитова, Э.Н. Субъекты противодействия коррупции и институты гражданского общества как инструмент борьбы с коррупцией // Студенческий научный форум – 2015: материалы VII Международной студенческой научной конференции. URL: <https://files.scienceforum.ru/pdf/2015/9529.pdf> (дата обращения: 20.04.2021).

75. Рейтинг стран мира по Индексу восприятия коррупции [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index> (дата обращения: 15.03.2021).

76. Рябова, В.С. Общая характеристика причин коррупции в органах местного самоуправления // Актуальные вопросы юридической науки и практики. сборник научных трудов 2-й Международной научно-практической конференции. 2018. С. 295-301.

77. Рябова, В.С. Общая характеристика причин коррупции в органах местного самоуправления // Актуальные вопросы юридической науки и практики. сборник научных трудов 2-й Международной научно-практической конференции. 2018. С. 295-301.

78. Сидорова, А.В. Место «коррупционное правонарушение» в общетеоретической системе правонарушений // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики: Материалы XVI Международной научно-практической конференции. В 2-х томах. 2019. С. 12-15.

79. Состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ульяновской области // Официальный сайт Правительства Ульяновской области [Электронный ресурс]. URL: <http://anticorrupt.ulgov.ru/commission/membership/> (дата обращения: 20.04.2021).

80. Состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2020/09/17/00/%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_2020.08.docx (дата обращения: 20.04.2021).

81. Союз Активистов составил карту, предположительно, украденных земельных участков Ленинского городского округа [Электронный ресурс]. URL: <https://vidnoe24.ru/news/2020/11/2924/soyuz-aktivistov-sostavil-kartu-predpolozhitelno-ukradennyh-zemel.html> (дата обращения: 20.04.2021).

82. Спектор, Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. №8 (224). С. 40-46.

83. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М.: Юнити-Дана, 2002. Т. 1: История. Наука. Норма. Субъекты. 704 с.

84. Старостенко, В.К. Счетная палата Российской Федерации как субъект системы противодействия коррупции // Вестник экономической безопасности. 2015. №1. С. 37-42.

85. Суриков, О.П., Черноземова, Я.В., Краузе, С.В. Опыт противодействия коррупции в зарубежных странах // Актуальные проблемы науки и практики. 2017. № 4 (009). С. 37-40.

86. Сухарева, К.С. Подкуп избирателей как коррупционное правонарушение / К.С. Сухарева // Политические партии и выборы: проблемы современности: Сборник научных статей по материалам

Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). Оренбургский государственный университет. 2016. С. 454-460.

87. Теория государства и права. Учебник / Денисов Ю.А., Каск Л.И., Козлов В.А., Королев А.И., и др.; Отв. ред.: Королев А.И., Явич Л.С. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. 402 с.

88. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420254359?section=text> (дата обращения: 17.04.2021).

89. Титов Б.Ю. Доклад уполномоченного при президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей президенту Российской Федерации 2020 год // Российская газета - Федеральный выпуск № 70(8421) 2 апреля 2021 г. С. 12–15. [Электронный ресурс]. – URL: [:https://rg.ru/gazeta/rg/2021/04/02.html](https://rg.ru/gazeta/rg/2021/04/02.html) (дата обращения: 14.05.2021).

90. Уголовный кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №25. Ст. 2954.

91. Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://museumreforms.ru/node/13654> (дата обращения: 15.12.2020).

92. Участие органов прокуратуры России в противодействии коррупции [Электронный ресурс]. URL: https://mosgorzdrav.ru/uploads/imperavi/ru-RU/anticor_gp.pdf (дата обращения: 22.04.2021).

93. Фадеев, В. И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: автореф. дис. ... док. юрид. наук. М., 2014. 37 с.

94. Шабуров, А.С. Юридические понятия и терминология как средства познания права // Источники права и источники познания права:

теоретические, методологические и методические проблемы исследования: Материалы круглого стола. 21-22 июня 2013 г. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, Рос.гум. научный фонд, 2013. С. 110-114

95. Щербинина, С.Ю. Современные методы противодействия коррупции // Государственное и муниципальное управление сегодня: суждения и оценки молодых. Сборник статей первой студенческой научной конференции. 2017. С. 225-230.

96. Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to the Issues [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf> (дата обращения: 05.06.2021).

97. Kolstad I., Wiig, A. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? *World Development*. 2009. №37(3). P. 521-532.

98. Marta Fernández Cabrera. Jurisprudential evolution of corruption offenses: before and after the economic crisis. 2017 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.researchgate.net/publication/330144645_Jurisprudential_evolution_of_corruption_offenses_1_before_and_after_the_economic_crisis (Дата обращения: 15.03.2021).

99. Rose-Ackerman S. Corruption and the criminal law // *Forum on Crime and Society*. 2002. Vol. 2. №1. P. 3-22.

100. Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption January 2015 [Электронный ресурс]. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/406346/corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf (дата обращения: 05.06.2021).