

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)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное управление и администрирование

(направленность(профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Регулирование коррупции в сфере государственного и муниципально-  
го управления»

Студент

А.В. Литварина

(И.О. Фамилия)

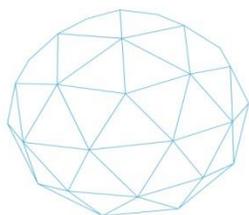
(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.э.н. Д.Л. Вавилов

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

Тольятти 2022



**Росдистант**

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические аспекты регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления.....	11
1.1 Понятие и сущность коррупции в России и в мире.....	11
1.2 Анализ причин и условий коррупции в России.....	24
1.3. Особенности регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления .....	35
Глава 2. Анализ антикоррупционного регулирования в сфере государственного и муниципального управления на примере Комитета по делам молодежи, физической культуре и спорту Управления социального развития Администрации муниципального района Ставропольский Самарской области	42
2.1 Краткая характеристика объекта исследования.....	42
2.2 Эффективность региональной и муниципальной антикоррупционной политики в сфере государственного и муниципального управления.....	52
Глава 3. Совершенствование механизмов противодействия коррупции в сфере государственного и муниципального управления.....	66
3.1 Пути совершенствования противодействия коррупции в сфере государственного и муниципального управления.....	66
3.2. Оценка антикоррупционных мероприятий. ....	72
Заключение .....	86
Список используемой литературы и используемых источников.....	90

## Введение

Актуальность и научная значимость исследования. Коррупция в России стала традиционным и неотъемлемым атрибутом управления. В последнее время наблюдаются устойчиво высокие показатели коррумпированности сферы государственного и муниципального управления. При этом установить реальный уровень коррупции в этой сфере зачастую невозможно. По мнению экспертов, более 70% чиновников так или иначе берут взятки, при этом выявляется не более 2% случаев[46]. Более того, есть мнение, что этот показатель вдвое меньше[36].

Сегодня имеет место нелегитимное «сращивание» власти и бизнеса. «Теневая экономика» ежегодно направляет около 7 млрд. долларов на подкуп чиновников[13]. Проблема коррумпированности государственной и муниципальной власти приобрела поистине масштабы национальной угрозы. С каждым годом число совершаемых субъектами коррупционных правонарушений и иных коррупционных проявлений только увеличивается. В докладе Генпрокурора России о состоянии и укреплении законности и правопорядка в Российской Федерации было отмечено, что по итогам 2019 г. выявлено свыше 312 тыс. коррупционных правонарушений (+ 38% по сравнению с 2018 г.)[60].

При этом существенный признак коррупции – обладание властью и возможность распределения каких-либо благ и ресурсов материального и нематериального характера, не принадлежащих чиновникам-коррупционерам. Соответственно, должностное и иное служебное положение рассматривается как средство сомнительного и незаконного обогащения и как основное средство и инструмент коррупции. Особую группу среди таких лиц составляют лица, име-

ющие публичный властный статус, к которым относятся, прежде всего, государственные и муниципальные служащие и должностные лица.

Таким образом, многоаспектность коррупции требует комплексного подхода и всестороннего анализа применительно к такой специфической сфере как государственное и муниципальное управление. В связи с этим актуален комплексный научный анализ особенностей проявления, регулирования, профилактики и предупреждения коррупции в сфере государственного и муниципального управления и администрирования.

Объектом исследования выступает коррупция как социальная категория и негативное явление, как девиация в сфере государственного и муниципального управления, ее проявление и регулирование, методы и средства противодействия ей в сфере публичного властного управления.

Предмет исследования составляют нормы, положения и теории о коррупции как явления экономики и менеджмента, регламентирующие проявления, предупреждение, профилактику и противодействие коррупции непосредственно в сфере государственного и муниципального управления.

Цель диссертационной работы заключается в комплексном анализе коррупции как социального явления и сложной многоаспектной категории, проявляющейся в сфере государственного и муниципального управления и администрирования.

Гипотеза исследования состоит в том, что коррупцию в сфере государственного и муниципального управления можно минимизировать и обеспечить ее предупреждение и профилактику, если:

- проводить постоянный мониторинг, оценку и анализ эффективности региональной и муниципальной антикоррупционной политики;
- практиковать программно-целевой метод в осуществлении региональной и муниципальной антикоррупционной деятельности;

- практиковать методику рейтинговой оценки эффективности антикоррупционной деятельности в сфере государственного и муниципального управления и администрирования;
- обеспечить эффективность антикоррупционной деятельности по ключевым направлениям в сфере государственного и муниципального управления и администрирования;
- исключить доминирование количественных показателей эффективности антикоррупционной политики в пользу качественных;
- обеспечить комплексный подход в регулировании, предупреждении, профилактике и пресечении коррупции в сфере государственного и муниципального управления и администрирования.

Поставленная цель достигается путем решения следующих задач:

- анализ понятия и сущности коррупции в России и в мире;
- анализ причин и условий коррупции в России;
- особенности регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления;
- анализ регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления на примере Комитета по делам молодежи, физической культуре и спорту Администрации Ставропольского района Самарской области;
- анализ влияния коррупции на эффективность государственного и муниципального управления;
- анализ совершенствования механизмов регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления;
- анализ направлений совершенствования регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления;
- оценка антикоррупционных мероприятий.

Теоретическую основу диссертации составили работы экспертов и ученых в различных отраслях знаний. Прежде всего, специалистов в сфере менеджмента, экономики, государственного и муниципального управления, администрирования, а также в смежных сферах – право, социология, политология, психология, обществознание, языкознание и др.

Методология исследования. В диссертации вместе с основополагающим диалектико-материалистическим методом научного познания социальной действительности применяются также методы сравнения, сопоставления, анализа, формально-логический. Также использовались системный и функциональный подходы к изучению коррупции. Нашли свое отражение философские и социологические подходы к анализу исследуемого социального явления.

Опытно-экспериментальной базой исследования послужила антикоррупционная политика в сфере государственного и муниципального управления и администрирования, реализуемая в Самарской области и на уровне отдельного муниципального образования – муниципального района Ставропольский.

Научная новизна исследования заключается в проведении научного анализа на базе уже имеющихся наработок с учетом специфики и особенностей Самарского региона и непосредственно муниципального района Ставропольский.

Теоретическая значимость исследования заключается в комплексном анализе коррупции в сфере государственного и муниципального управления с учетом регионального и муниципального практического опыта, а также в создании базы для возможности продолжения исследований в данном направлении.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные результаты и рекомендации могут быть применены в практической антикоррупционной деятельности на уровне Самарского региона и входящих в него муниципальных образований.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивались материалами социологических исследований ВЦИОМ, данными официальной статистики Генпрокуратуры РФ, материалами практического опыта Ульяновской и Самарской областей и непосредственно муниципального района Ставропольский по реализации антикоррупционной политики в сфере государственного и муниципального управления.

Личное участие автора в организации и проведении исследования заключается в анализе специальной литературы, статистической отчетности, данных социологических исследований и мониторингов, подготовке тезисов докладов и выступлений, обработке результатов и выработке рекомендаций.

Апробация результатов исследования. Полученные в ходе исследования результаты прошли необходимую апробацию. Они докладывались на научных мероприятиях, проходивших на базе образовательных и научных центров: Московский университет им. А.С. Грибоедова (г. Москва, 25 марта 2022 г.), Центр научного сотрудничества «Интерактив Плюс» (г. Чебоксары, 19 мая 2022 г.), Центр научных исследований «Инфинити» (г. Москва, 20 мая 2022 г.). Также имеется три научных публикации общим объемом 1,0 п.л., в том числе в международных научных журналах «Экономика и бизнес: теория и практика» и «Интерактивная наука».

Положения, выносимые на защиту:

1. Основываясь на представлении о коррупции как социально-экономическом явлении, считаем основой противодействия комплексную систему мер, включающую в себя не только правовую и правоприменительную

основы, но и постоянный мониторинг, оценку эффективности антикоррупционной политики и программно-целевой метод в осуществлении антикоррупционной деятельности.

2. Основными направлениями (в организационно-управленческом и административном плане), иначе говоря – элементами (при системном подходе) проведения оценки осуществления антикоррупционной политики на региональном и муниципальном уровнях являются:

- эффективность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- эффективность информационного обеспечения регулирования коррупции;
- эффективность работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- эффективность приема и анализа обращений граждан по возможным фактам коррупции.

3. Наибольший интерес представляет методика рейтинговой оценки эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции, апробированная и используемая в ряде регионов (например, Ульяновская, Рязанская, Самарская области). Она позволяет оценить эффективность осуществления антикоррупционной политики в органах публичной власти региона и местного самоуправления.

4. Правительству Самарской области следует на регулярной основе инициировать и проводить региональный мониторинг эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции, анализировать и оценивать его результаты.

5. Общая оценка эффективности осуществления антикоррупционной политики, реализуемой органами государственной власти и местного

самоуправления в Самарской области, свидетельствует, что очевидным недостатком является доминирование количественных показателей над качественными. Соответственно, данная система и оценка ее эффективности должны претерпеть некоторую трансформацию, направленную на акцент на качественной составляющей антикоррупционной работы.

6. Основными направлениями совершенствования оценки эффективности антикоррупционной политики и повышения эффективности ее реализации в Самарской области на средне– и долгосрочную перспективу, по нашему мнению, можно считать следующие:

- введение института Уполномоченного по противодействию коррупции (исходя из положительного опыта Ульяновской области) с полномочиями в сфере реализации антикоррупционной политики, мониторинга ее основных направлений и оценки ее эффективности на региональном и муниципальном уровнях;
- привлечение населения региона в целом, жителей муниципальных образований и отдельных категорий граждан, а также самих государственных и муниципальных служащих к оценке эффективности осуществления антикоррупционной политики в регионе;
- создание специального регионального антикоррупционного информационного Интернет-сайта, на котором в рамках антикоррупционной работы, проводимой субъектами антикоррупционного процесса, будет в открытом доступе представлена вся аналитическая, правовая (правоприменительная) и иная информация по вопросам эффективности и результативности борьбы с коррупцией в регионе.

7. В регулировании коррупции на региональном уровне необходима реализация комплексного подхода, чему поспособствует именно программно-целевой метод и введение рейтинговой системы в данной сфере. Необходима

разработка, принятие и последующая реализация антикоррупционных региональных и муниципальных программ.

Структура работы включает введение; основную часть, объединяющую три главы, семь параграфов, четыре таблицы; заключение и список источников (всего 106 источников). Основной текст работы изложен на 99 листах.

## **Глава 1 Теоретические аспекты регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления**

### **1.1 Понятие и сущность коррупции в России и в мире**

В первую очередь, представляется необходимым обозначить общие концептуальные подходы к восприятию коррупции, как явления, с точки зрения отечественных и зарубежных исследователей.

Сегодня в мировой практике выработаны международные антикоррупционные стандарты, которые восприняты в сфере публичного управления цивилизованных государств и экономик [30; 31; 32], в том числе Россией, однако данный вопрос остается дискуссионным.

На мировом уровне развитие государственности демонстрирует, что всякому государству свойственны как общие, так и специфические коррупционные черты – любое государство сталкивается с проявлениями коррупции, особенно в публично-властном направлении, связанном с управлением в государственном и муниципальном секторе.

Как указывают А.В. Бутков и И.В. Ильин, «в развивающихся странах государственная коррупция становится неотъемлемой нормой общественного бытия. Подобная ситуация неизменно порождает ряд вопросов, включая главный что такое коррупция и всегда ли она вредна для государства»[14, с. 16].

В современном обществе, при всей актуальности и многогранности проблематики коррупции, единого мнения и единого подхода к пониманию данного явления нет. Наоборот, подходы к этому социально-правовому феномену лишены единства и характеризуются самыми различными мнениями специалистов.

Содержание каждого подхода обуславливается тем, какую именно сферу правоотношений соответствующий специалист рассматривает как превалирующую и в какой системе научных координат происходит толкование понятия и сущности данной категории.

Несмотря на то, что категория «коррупция» в большей степени явление правовое, относительно различных аспектов коррупции и её проявлений существует целый спектр подходов.

Как отмечают эксперты, «в самом общем виде, коррупция определяется как социальное явление, в рамках которого, с одной стороны, люди, имеющие определённые властные полномочия, из корыстной заинтересованности, совершают действия, которые вступают в противоречие с интересами службы, либо, с другой стороны, пытаются посредством предоставления материальных благ (иных выгод) добиться дополнительных льгот, преференций от лица, обладающего властными полномочиями, на которое возложены обязанности, связанные с осуществлением государственной или же муниципальной службы»[14, с. 17].

Анализ восприятия коррупции в отечественной и зарубежной практике приводит к выводу о наличии трёх основных и наиболее общих концептуальных подходов к данному явлению социальной действительности:

- институциональная концепция коррупции, которая требует непримиримого противодействия коррупции и искоренения данного явления из социальной жизни;
- концепция признания коррупции в качестве неотъемлемой части государства и общества, что исключает искоренение данного явления, но обуславливает необходимость противодействия ему, в целях недопущения развития в стране;

- концепция восприятия коррупции или ее отдельных проявлений в качестве явления социально-одобряемого, которое хотя и нельзя расценивать, как благо, ввиду причинения ущерба интересам государства, но можно относиться нейтрально, поскольку такое положение вещей разделяют многие члены общества[105].

Наличие настолько диаметрально разных подходов говорит о неоднозначном восприятии коррупции и многообразии её проявлений в социуме. Тем не менее, большинство исследователей разделяет мнение о том, что коррупция – есть общее социальное зло, которое находится в противоречии с государственными установками, берущее своё начало в политических процессах и разрушающее устои государственности.

Еще в 1972 году проф. Гарвардского университета К. Фридрихом анализировал различные социальные аспекты коррупции и вкладывал в ее понимание «поведение, отклоняющееся от преобладающих в политической сфере норм и обусловленное мотивацией получения личной выгоды за общественный счет»[102, с. 113]. Он пришел к выводу, что коррупция «должна восприниматься как явление исключительно негативное, являющееся производным от политики и распространяющееся на все политические и управленческие институты»[102, с. 116]. Автор констатирует, что «искоренение коррупции фактически маловероятно, но считает необходимым осуществлять планомерное противодействие данному явлению и выработку соответствующих мер такого противодействия»[102, с. 167].

Сходна позиция Д. Саймона и Д. Эйтцена, которые определили коррупцию как «производное деструктивных процессов в политике и, с точки зрения конвенционального подхода, описали целый набор крайне негативных ее качеств, с которыми необходимо бороться»[106, с. 355].

Зарубежные исследователи констатируют системный характер коррупции и ее производность от недостатков и пороков системы государственного управления. Такая позиция приводит к необходимости в борьбе с коррупцией совершенствовать механизм государственного управления. Этот подход актуален, поскольку негативный эффект коррупции заключается в искажении места и роли государства в управлении обществом и экономикой, провоцирует отток капитала, наносит вред внутреннему развитию государства, негативно сказывается на международном авторитете государства.

Есть и иные мнения, основанные на ином понимании истоков коррупционных проявлений в государстве. Например, С. Роуз-Аккерман исследовала коррупцию с позиции экономических истоков и пришла к выводу о том, что «коррупция выступает производной экономического развития и вполне поддается объяснению с позиций экономических законов. Автор полагает, что коррупция, в первую очередь, обуславливается с позиций экономических механизмов, излишним регулятивным вмешательством государственного управленческого аппарата в экономическую сферу жизнедеятельности общества»[104, с. 250].

Л. Косалс указывает, что «основной причиной возникновения коррупции является быстрый переход государства к новой системе экономических отношений при отсутствии должного правового регулирования»[37, с. 21].

Экономический подход к восприятию коррупции приводит к выводу о том, что коррупция как феномен есть неизбежное следствие социального неравенства и экономической неоднородности общества. В рамках второго из обозначенных выше подходов к пониманию сущности коррупции и целесообразного реагирования на неё, предлагается удерживание коррупции на минимальном уровне, не причиняющем существенного вреда государству и общественным отношениям.

Третий подход состоит в нейтральном отношении к коррупционным проявлениям в обществе, не является характерным и является примером специфического взгляда на суть негативных социальных явлений, предполагающий игнорирование проблемы по причине сложности её решения.

Исследование коррупции в аспекте одобрения отдельных проявлений коррупции со стороны социума, тем не менее, может представляться интересным, применительно к таким сферам научного познания, как социология и психология.

С. Алатас отмечал, что «коррупционная составляющая способна оказывать стимулирующее воздействие на страны третьего мира в процессе их интеграции в мировую экономику» [101, с. 53]. Кроме того, по мнению автора, «коррупция упрощает экономические отношения между гражданами в периоды экономического спада, переходные периоды к новой политической системе, то есть служит естественным механизмом, выравнивающим недостатки организации государственного управления» [101, с. 55].

Такое мнение не выдерживают критики в общем контексте анализа проблемы. Одобрение противоречащего интересам общества и государства явления недопустимо, как недопустимо одобрение проявлений преступности, несмотря на то, что преступность тоже является закономерным следствием развития общества и присутствует на любых его этапах, как неизбежное негативное явление, нуждающееся в активном противодействии.

Базовым в любой сфере научного знания, выступает определение ключевых понятий. В данном случае, определение понятия коррупции является отправной точкой исследования данного явления социально-правовой действительности. Следует отметить, что в науке и практике отсутствует единообразный подход к определению данной категории. Представляется

целесообразным проанализировать существующие подходы к определению коррупции.

Понятие «коррупция» происходит от латинского «corruption» - подкуп, что означает «прямое использование должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения, как правило, сопровождающееся нарушением законности»[9, с. 344].

В русском языке под коррупцией понимается «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей»[57, с. 256].

В юриспруденции даются определения, учитывающие юридическую специфику рассматриваемого явления: «общественно-опасное явление, преступная деятельность»[40, с. 379], «сращивание государственных структур со структурами преступного мира в сфере экономики»[98, с. 313], «элемент организованной преступности, одна из форм проявления политической преступности»[35, с. 53].

Эти определения имеют как много общих граней, так и авторские акценты при определении рассматриваемой категории. При этом в целом можно условно выделить два общих подхода к определению рассматриваемого понятия: узкий и широкий.

В соответствии с узким подходом, коррупция понимается как подкуп, взяточничество (Н.А. Егорова [19], Е.В. Марьина [49]). Применительно к данному подходу, можно признать правоту П.М. Коловангина, который считает, что «взяточничество, являясь ядром коррупции, тем не менее, не исчерпывает всё многообразие её форм и видов, из чего следует, что понятие коррупции взяточничеством ограничиваться не может»[29, с. 54].

Представители широкого подхода в понимании и толковании категории «коррупция» указывают, что коррупция представляет собой «разновидность преступной деятельности должностных лиц, использующих свои служебные и

властные полномочия в корыстных целях»[58, с. 201]. Именно широкий подход в большей мере соответствует сути исследуемого явления, однако, в приведённом определении коррупция, хоть и предполагает целый ряд проявлений, сводится лишь к проявлениям преступного характера, т.е. под коррупцией понимаются только уголовно наказуемые деяния коррупционной направленности.

В этой связи ещё более широкое определение предлагается Н.Н. Магомедовым: «исходя из современных условий, под коррупцией следует понимать любое корыстное злоупотребление должностными лицами своим служебным положением»[47, с. 26]. Именно такое понимание наиболее содержательно.

Л.Д. Гаухман понимает коррупцию как «использование должностным лицом представленных ему полномочий и вытекающих из них возможностей для личного обогащения, как в рамках полномочий должностного лица, так и за пределами, но в связи с его статусом»[16, с. 2].

Ю.М. Антонян замечает, что «незаконно оплаченные действия должностного лица могут принимать форму коррупционного проступка»[4, с. 37]. То есть, в соответствии с данным тезисом, коррупционно-направленное действие не обязательно может являться уголовно-наказуемым, или же наказуемым в административно-правовом порядке. Коррупционное по своему содержанию поведение может быть законным по своей форме, но осуждаемым по своей сути. К таковому можно отнести, например, кадровый протекционизм, выражающийся в предоставлении (в плане государственной или муниципальной службы) преимуществ своим друзьям или иным близким лицам соответствующим руководителем, обладающим властными полномочиями.

Я.Г. Ищук, А.С. Руденко и О.Н. Чистотина, резюмируя, предлагают понимать коррупцию, как «законное, так и незаконное использование лицом

или группой лиц своего должностного положения вопреки интересам общества и государства в целях получения выгоды имущественного и (или) неимущественного характера для себя или для третьих лиц либо представление такой выгоды указанному лицу (указанным лицам) другими физическими лицами, а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица»[27, с. 11].

Понимание коррупции в таком ключе позволяет воспринимать ее максимально объёмно и содержательно, не ограничиваясь рамками правовой ответственности, поскольку законные по своей форме проявления коррупции переходят уже в разряд порицаемого в морально-этическом плане. Моральная ответственность выступает разновидностью социальной ответственности, а коррупция в максимально широком понимании – явление социальное, не сводимое лишь к правовому регулированию. Преимуществом данного определения коррупции является то, что оно охватывает все противоправные коррупционные правонарушения.

Тем не менее, подобное определение коррупции, несмотря на выделенные преимущества, не вполне пригодно для целей исследования данного явления с позиций регулирования в сфере государственного и муниципального управления, поскольку регулирование осуществляется в рамках правовых предписаний – не противоречащие правовым предписаниям формы коррупционного поведения оказываются за пределами объекта исследования.

Соответственно, для целей исследования регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления, предпочтительным будет являться ограничение максимально широкого подхода к определению коррупции.

Опираясь на сказанное, а также проанализированные подходы к определению категории «коррупция», можно определить признаки данного явления:

- противоречит интересам общества и государства;
- принимает противоправные формы, как уголовно-наказуемых деяний, предусмотренных уголовным законодательством, так и иных правонарушений иной отраслевой принадлежности;
- принимает формы, не противоречащие действующему законодательству, но порицаемые с позиции морали и этики;
- направлена на достижение целей корыстной направленности, предполагающих получение выгод материального характера;
- предполагает особый субъектный состав, включающий лиц, обладающих должностными полномочиями.

Следует отметить, что имеется нормативное определение коррупции в Федеральном законе от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[91], где в п. 1 ст. 1 под коррупцией понимается «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 незаконного предоставления такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение этих деяний от имени или в интересах юридического лица» [91].

Непонятно, что именно законодатель включает в содержание коррупции. Перечисляя ряд основных составов преступлений, предусмотренных в

Уголовном кодексе РФ[80], он завершает перечень указанием на «иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения». Такая неопределённость вызывает обоснованную критику в науке как определение неудачное и нуждающееся в совершенствовании. В частности, нормативное определение, применительно к составам преступлений, не включает в себя указание на такие преступные проявления коррупции, как нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ), нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ), посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ) и другие, имеющие коррупционную составляющую деяния. Подобная позиция озвучивается Н.А. Кузьминым[43]. Подвергается критике и ограниченность нормативных признаков коррупции.

Следует поддержать широкий подход к определению коррупции, в соответствии с которым коррупцию рассматривают в качестве сложного социального явления[8]. В пользу широкого понимания категории «коррупция» также говорит фигурирующий в нормах Закона о коррупции оборот «коррупционные правонарушения».

Представляется верным включать в содержание коррупции любые коррупционные правонарушения, под которыми понимаются нарушения норм, требований и правил, имеющие коррупционную направленность.

Коррупция – это сложное социальное явление, имеющее различные формы проявления, которые не всегда очевидны, она весьма многолика и многогранна и проявляется в целом спектре правонарушений:

- преступления коррупционной направленности (хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т.д.);

- административные правонарушения (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и другие составы, предусмотренные КоАП РФ);
- дисциплинарные правонарушения, т.е. использовании своего статуса для получения некоторых преимуществ или уклонении от исполнения некоторых обязанностей по соблюдению антикоррупционных запретов и ограничений, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание;
- гражданско-правовые деликты (запрещенные гражданско-правовые сделки, например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг государственному служащему третьими лицами и подобные деяния)[21].

Таким образом, коррупционные правонарушения следует считать основной составляющей коррупции.

Под коррупционными проявлениями также понимается «деятельность лиц, наделенных властными полномочиями, использующих пробелы и противоречия в регламентации реализации таких полномочий, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их совершению. К таковым относятся проявления, которые способствуют совершению коррупционных правонарушений вследствие недостаточной эффективности применяемых превентивных мер, например, принятие нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные нормы, которые приобретают качество коррупциогенных нормативных правовых актов, способствующих при определенных условиях совершению коррупционных правонарушений или коррупционным проявлениям в деятельности государственных и муниципальных служащих, и по своему сущностному содержанию носят

характер коррупционного правонарушения, но не легитимированы в качестве таковых»[63, с. 154]. Это, например:

- использование служащим своих служебных полномочий при решении разнообразных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей служащего либо его родственников;
- предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) при поступлении на государственную или муниципальную службу и при продвижении по государственной или муниципальной службе;
- оказание неправомерного предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также содействие в осуществлении предпринимательской деятельности;
- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;
- требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законом;
- нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц;
- дарение подарков и оказание неслужебных услуг вышестоящим должностным лицам (за исключением символических знаков внимания и протокольных мероприятий) и др.[21]

Под «коррупционными рисками» понимаются «заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действия (бездействия) должностных лиц и рядовых сотрудников с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных

полномочий»[18, с. 77]. Коррупционные риски – это условия, способствующие возникновению и реализации коррупционного поведения в форме коррупционных правонарушений или коррупционных преступлений.

Содержание коррупции как явления и разнообразие форм ее проявления представлены в таблице 1.

Таблица 1–Содержание коррупции как социального явления

Коррупция как негативное социальное явление	
1. Коррупционные проявления	
1.1. Противоправные – запрещенные нормами отдельных отраслей права и влекущие юридическую ответственность	1.2. Легальные – формально правомерные, но нарушающие нормы этики и морали и влекущие морально-этическое порицание
преступления коррупционной направленности	использование служебного положения для неслужебных целей
административные правонарушения	предоставление необоснованных преимуществ и покровительства
дисциплинарные правонарушения	использование служебной информации в неслужебных целях
гражданско-правовые деликты	оказание излишнего внимания в нарушение протокола
2. Коррупционные риски	

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что под коррупцией, как объектом регулирования, следует понимать совокупность коррупционных проявлений противоправного и условно легального характера, а также коррупционных рисков, как условий и обстоятельств, способствующих таким проявлениям.

При этом важно понимать, что от того, каков подход к определению коррупции как явления, напрямую зависит направление противодействия этому явлению, а следовательно, антикоррупционная политика государства в целом, его регионов, муниципальных образований и гражданского общества.

## 1.2 Анализ причин и условий коррупции в России

В основе любого негативного социального явления лежит причинный комплекс, обуславливающий существование данного явления. В этом смысле не является исключением такое негативное социально-правовое явление, как коррупция. Но, говоря о причинах коррупции, многие авторы допускают смешение категорий «причины» и «условия». Несмотря на внешнее сходство данных категорий, они не являются синонимами, хотя и находятся в тесной взаимосвязи.

Под причиной понимается «явление, вызывающее, обуславливающее возникновение другого явления»[57, с. 522]. Условием является «обстоятельство, от которого что-нибудь зависит»[57, с. 729]. Причинами следует называть совокупность социальных явлений и процессов, которые во взаимодействии с обстоятельствами, играющими роль условий, детерминируют существование коррупции.

Например, в числе причин коррупции в современной России А.В. Жаглин, Р.Б. и О.С. Иванченко называют «недостаточный контроль за деятельностью должностных лиц и государственных служащих»[20, с. 256]. Однако, в данном случае правильнее говорить об условии коррупции. Поскольку отсутствие должного контроля облегчает совершение коррупционных преступлений или иных правонарушений, делает это возможным, но не лежит в основе коррупционного поведения.

Е.В. Платов в числе вероятных причин коррупции называет: «отсутствие должного общественного контроля со стороны институтов гражданского общества за функционированием чиновничьего аппарата; отсутствие четкого распределения компетенции между государственными структурами с

сохранением определенной доли дублирования служебных полномочий при пренебрежительном отношении государственных служащих к своим обязанностям»[65, с. 25]. Указанные автором причины также по своей сути являются условиями существования коррупции, поскольку создают возможности для должностных злоупотреблений, но не вызывают их непосредственно.

Аналогичным образом сложно считать «несовершенство действующего антикоррупционного законодательства»[65, с. 26] одной из причин коррупции. В противном случае создаётся впечатление, что коррупция детерминирует сама себя.

Есть мнение, что причинами коррупции является «стратификация общества, политическая нестабильность»[20, с. 257]. Данный ряд причин, конечно, можно с долей условности рассматривать как общие причины коррупции, в равной мере, как и причины преступности в целом. То есть, их вряд ли можно считать специфическими причинами коррупции. Они обуславливают коррупцию, как и ряд иных преступлений (в частности, корыстной направленности).

Представляется, коррупция имеет тесную взаимосвязь с экономической составляющей, обеспечивающей нормальные условия экономической жизнедеятельности общества, государства и конкретных граждан. Так, Д.К. Нечевин полагает, что «основной детерминантой здесь следует считать кризис экономической системы страны в целом, который зацементировал развитие этого направления на долгие годы»[54, с. 200].

Экономический срез причинного комплекса детерминант российской коррупции конкретизируется, применительно к сфере государственной и муниципальной службы. Уровень заработной платы для государственных и муниципальных служащих оставляет желать лучшего и не выдерживает

конкуренции с уровнем дохода в предпринимательском секторе экономики. Как верно указывается специалистами, «социальной базой коррупции служит сильнейшее имущественное расслоение граждан»[55, с. 64].

Кроме того, в едином комплексе с причинами экономического характера действуют так называемые социально-психологические причины, проявляемые в значимости предполагаемой выгоды, субъективным восприятием её, как средства для улучшения финансовой стабильности. Помимо этого, как отмечают А.А. Миронова и А.Н. Татарко, «испытывая материальные лишения, люди склонны расценивать их как несправедливость по отношению к себе. Чтобы компенсировать несправедливость, человек решает позволить себе большее, оправдывая свою лояльность к нечестному поведению. Таким образом, люди более склонны к нечестному поведению, если воспринимают ситуацию как несправедливую по отношению к себе. В этом случае неэтичное поведение является способом восстановления справедливости и, следовательно, воспринимается оправданным в сложившейся ситуации»[52, с. 13].

Таким образом, в условиях экономического кризиса, и низкого уровня заработной платы, государственный или муниципальный служащий, вполне естественно, может считать подобное положение несправедливым по отношению к себе и делать выбор в пользу коррупционного поведения, считая это своего рода способом восстановить справедливость по отношению к себе, получив материальные блага, выступающие предметом коррупции[63].

Как пишет В.П. Кутицкий, «Коррупция проникает в социальные ценности, если в сознании общества укореняется установка на то, что законными средствами нельзя добиться справедливости»[45, с. 139]. Кроме того, в обществе, во многом, укоренилось мнение о допустимости коррупционного поведения – «на бытовом уровне порядочность, неподкупность, некоррупционность государственного служащего считаются синонимами

неумелости и неудачливости»[95, с. 26]. Такой гражданской позиции способствует низкий уровень сформированности высоких нравственных ценностей и приоритетов в обществе, пренебрежительное и циничное отношение к морально-нравственным идеалам, развитие правового нигилизма (отрицательного отношения к праву). Сказанное говорит о наличии, так называемой, «культурной предрасположенности социума к коррупции»[95, с. 29].

Ни одна из причин коррупции не вызывает данное негативное социальное явление изолированно – всегда имеет место комплекс причин, действующих в общем контексте с условиями коррупции.

Как представляется, исходя из изложенного, основа детерминации современной российской коррупции находится в сфере социально-экономических причин. Наиболее значимыми условиями реализации данных причин выступают причины правового и организационного характера, выражающиеся в недостаточной урегулированности и «прозрачности» деятельности государственных и муниципальных служащих, с одной стороны, и наличии многочисленных бюрократических процедур и излишних сложностей, побуждающих граждан прибегать к коррупционным действиям, в обход существующих законных правил.

В целом к общим условиям, способствующим коррумпированию отечественного государства и общества, как в переходный период реформирования и модернизации, так и в кризисный период следует отнести.

«Трудности преодоления негативных тенденций, существующих со времен тоталитарного периода нашей истории. К ним относится, прежде всего, медленный отход от закрытости и неподконтрольности власти. При этом следует заметить, что необходимо преодоление слияния власти и экономики, свой-

ственного именно тоталитарным режимам с централизованной системой управления экономикой»[100, с. 29].

«Экономический упадок и политическая нестабильность. Такие факторы, как обнищание населения, неспособность государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивают и тех, и других к нарушениям, приводящим к массовой низовой коррупции. Одновременно субъекты экономической деятельности постоянно осознают политический риск долговременных вложений, а тяжелые экономические обстоятельства (инфляция, неуклюжее присутствие государства в экономике, отсутствие четких регулятивных механизмов) способствуют формированию определенного типа экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, большую, хотя и рискованную выгоду. Такому типу поведения очень близок поиск выгоды с помощью взяточничества. При этом в условиях экономического кризиса государство часто использует налоговый прессинг, что расширяет зону теневой экономики»[5, с. 25].

«Неразвитость и несовершенство законодательства. Происходящее в процессе преобразований обновление фундаментальных основ экономики и экономической практики зачастую существенно обгоняет их законодательное обеспечение. На начальном этапе рыночных реформ чиновники расширяют сферы контроля над распределением основного ресурса — фондов: льготы, кредиты, лицензии, право быть уполномоченным банком, право реализовывать крупные социальные проекты и т.п. Определенную роль здесь играют и пробелы в законодательстве, недостатки правоприменительной, правоохранительной деятельности и другие негативные факторы, действующие в правовой сфере. Многие законы, которые должны защищать людей, превратились в инструмент помощи коррупционерам. К примеру, можно назвать законы об иммунитете официальных лиц, которые создают большие возможности для коррупции. Также несо-

вершенны и банковские законы, которые, с одной стороны, строго запрещают раскрытие информации о вкладе, тем самым создавая условия для защиты неприкосновенности вклада, и одновременно слишком часто оказываются прикрытием для отмыwania денежных средств. При этом несформированность и несовершенство регулирования отдельных сфер управления вызывают к жизни новые формы коррупции. Применительно к российским условиям, имеющиеся пробелы, несовершенство и противоречивость нормативного регулирования, а также недостаточная правовая грамотность граждан создают большой потенциал для всевозможных нарушений со стороны должностных лиц, в том числе коррупционных»[36, с. 262].

«Неэффективность институтов власти. Как известно, тоталитарные режимы стремятся к построению громоздкого государственного аппарата. Речь идет, прежде всего, об исполнительной ветви власти. Бюрократические структуры стойки и хорошо приспособляются к выживанию при самых тяжелых потрясениях. При этом интересно отметить, что чем энергичнее преобразования, тем больше энергии и изобретательности тратится аппаратом на собственное сохранение. В итоге окружающая жизнь стремительно меняется, а бюрократические институты и, следовательно, система управления отстают от этих изменений. Увеличивается аппарат, вводятся дополнительные иерархические уровни управления, создавая огромное число безответственных координационных структур»[15, с. 44]. «На первых стадиях преобразований государству как политическому институту особенно трудно научиться всей силой закона защищать права собственности и обеспечивать неукоснительное соблюдение прав рыночной игры. Не чувствуя такой защиты от государства, предпринимателю приходится искать ее у конкретных чиновников. Так устанавливаются связи, легко впоследствии превращающиеся в коррупционные. Неэффективность государства в данном случае проявляется в том, что после разрушения номенклатурной

системы не появилась новая, современная система отбора и продвижения государственных служащих. Нередко существует прямое делегирование «агентов влияния» из коммерческих структур в административные»[59, с. 244].

«Неукорененность демократических политических традиций. Проникновению взяточничества в политику способствуют следующие факторы: несформированность политической культуры; неразвитость партийной системы, когда партии не в состоянии брать на себя ответственность за подготовку и продвижение своих кадров; несовершенство выборного законодательства, которое чрезмерно защищает депутатский статус и не обеспечивает реальной зависимости выборных лиц от избирателей, а также провоцирует нарушения при финансировании избирательных компаний. Тем самым последующая коррумпированность представительных органов власти закладывается еще на этапе выборов»[1, с. 25].

«Резкое несоответствие уровня оплаты труда ответственных должностных лиц, наделенных административно-хозяйственными и организационно-распорядительными полномочиями, и социальной значимости принимаемых ими решений»[99, с. 132].

«Сложное, противоречивое и чрезвычайно запутанное отечественное законодательство. Многие законы, подзаконные акты, постановления и иные законодательные и нормативно-правовые документы прямо или косвенно противоречат друг другу. Более того – многие из них составлены абсолютно безграмотно, и содержат откровенные ошибки и несоответствия даже на уровне терминологии. Это оставляет чиновникам и бюрократам массу лазеек для того, чтобы на законном основании уклоняться от исполнения своих служебных обязанностей, что открывает широкие возможности для вымогания взяток и иных подношений от граждан»[56].

Также можно выделить еще целый ряд иных проблемных аспектов, выступающих в качестве детерминантов коррупции[84]. В качестве причин коррупции указывается, «что возможность получения дополнительного дохода (экономической ренты) изменяет поведение экономических субъектов, причем как в рамках закона, так и вне их. В условиях жесткого государственного регулирования и чрезмерных полномочий чиновников по его применению они приобретают стимул к получению с помощью взятки любого дополнительного дохода, который может возникнуть на почве этого регулирования. Так как коррупция государственных чиновников в значительной мере связана с государственным вмешательством в экономику, политика, направленная на либерализацию и стабилизацию, может сузить возможности для коррупции»[3, с. 76].

В целом детерминанты, то есть причины и условия коррупции, представлены в таблице 2.

Таблица 2–Детерминанты (причины и условия) коррупции

Детерминанты коррупции	
Причины коррупции	Условия коррупции
Социально-экономические	
Политические	
Организационно-управленческие	
Морально-психологические	
Культурно-исторические	
Нормативно-правовые	

Несомненно, что коррупция оказывает разлагающее воздействие на все стороны жизнедеятельности общества и государства, влечет массу негативных последствий. Так, «к экономическим последствиям коррупции следует отнести: расширение сферы теневой экономики, утрату государством финансовых и правовых рычагов управления экономикой, нарушение механизмов рыночной кон-

курении, замедление темпов появления эффективных частных собственников, повышение цен на товары и услуги, утрата доверия к власти рыночными агентами и др. Политическими последствиями коррупции являются: уменьшение доверия к власти, отчуждение власти от общества, падение престижа страны на международной арене, увеличение рисков демократического развития. Социальные последствия коррупции сводятся к тому, что происходит дискредитация права и закона, закрепляется имущественное расслоение населения, укрепляется организованная преступность, увеличивается социальная напряженность. Все это позволяет рассматривать коррупцию в качестве одной из существенных и реальных угроз национальной безопасности России, преодоление которой требует активизации и напряжения всех защитных сил, прежде всего, государства»[59, с. 268].

Коррупции может быть подвержено любое лицо, обладающее дискреционной властью, т.е. властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор и т.п.), имеющий полномочия и использующий их вопреки законным интересам общества и государства в своих личных интересах или в интересах иных лиц, поскольку последние в той или иной степени могут удовлетворить его личный интерес[42].

Дискреция (от лат. *discretio*; от англ. *discretion*) в сфере государственного и муниципального управления понимается как решение чиновником (служащим, должностным лицом и т.п.) относящихся к его ведению вопросов по собственному усмотрению.

Приводимые в экспертных методиках перечни коррупционных факторов основываются преимущественно на идее о том, что главной причиной коррупции является излишняя дискреция чиновников[97]. Усмотрение (дискреция) в

практической реализации служебного положения – это основное средство коррупции[21].

Соответственно, к числу существенных признаков, присущих чиновнику-коррупционеру, относится признак обладания властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов (как материальных, так и нематериальных) по своему усмотрению. Под ресурсом в данном случае понимается «какой-либо интерес как некое морально-материальное благо, которое необходимо получить в свое обладание. При этом понимание ресурса не исчерпывается материальными категориями (деньги, иные вещи, услуги), оно может иметь и нематериальное содержание (незаслуженное поощрение государственной наградой, продвижение по службе, покровительство, попустительство и т.п.)»[2, с. 12].

Особую группу среди таких лиц, безусловно, составляют лица, имеющие публичный властный статус, к которым относятся государственные и муниципальные служащие и должностные лица. Именно такие субъекты обладают широкими возможностями и дискрецией в связи с их практической реализацией, то есть дискреционными полномочиями.

Под дискреционными полномочиями принято понимать законные полномочия, позволяющие служащему действовать по собственному усмотрению в пределах определенных законом границ без какого-либо дополнительного разрешения.

Но при этом усмотрение может быть необоснованно широким, произвольным, неконтролируемым, когда нечетко определены его границы или отсутствуют критерии его применения. Соответственно, дискреционные полномочия становятся фактором, провоцирующим ненадлежащее (в том числе и коррупционное) поведение субъекта.

Вопрос о допустимости и рамках усмотрения на государственной и муниципальной службе достаточно широко обсуждается в специальной литературе. Есть мнение, что дискреция – продукт несовершенства законодательства[33].

Однако, служащий, наделенный дискреционными полномочиями, не настолько свободен в выборе того или иного решения, поскольку помимо рамок усмотрения он должен руководствоваться определенными критериями принятия решений[39].

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, «в публично-правовой сфере полномочие представляет собой неразрывное единство прав и обязанностей»[79, с. 56]. «Усмотрение есть мотивированный выбор для принятия правомерных решений и совершения действий управомоченным субъектом в рамках его компетенции для выполнения поставленных задач»[78, с. 72].

Есть мнение, что «необходимо избавляться от дискреционных полномочий должностных лиц, поскольку они дают возможность должностному лицу выбирать произвольно свое поведение, не ограничиваясь какими-либо критериями, прописанными в законе и при этом формально не нарушающими закон. Поэтому для совершенствования реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции необходимо сужать рамки необоснованного административного усмотрения»[44, с. 10].

Дискреционные полномочия, с одной стороны, провоцируют коррупцию, а с другой, способствуют ей. Чем шире предоставленное субъекту усмотрение, тем многообразнее и изощреннее могут быть различные злоупотребления по службе[48].

Согласимся, что «исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения»[10, с. 17]. Действительно, «многие административно-управленческие процедуры и решения невозможно автоматизиро-

вать таким образом, чтобы исключить возможность усмотрения исполнителя. Более того, наличие дискреционных полномочий в ряде случаев выступает необходимым условием принятия эффективного, адаптированного, обоснованного и справедливого решения»[11, с. 8].

В этой связи эксперты отмечают, что полное устранение усмотрения в сфере государственного и муниципального управления и невозможно, и нецелесообразно. Следует не запрещать дискрецию в сфере управления, а разработать и нормативно закрепить понятный алгоритм и критерии[12].

В связи с этим целесообразно рассмотреть особенности регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления.

### **1.3 Особенности регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления**

Специалисты подчеркивают, что «коррупция как негативное социальное явление имеет глубокие разлагающие последствия, оно ведет к дезорганизации управленческой деятельности, ущемлению прав и законных интересов граждан, подрыву авторитета государства и доверия населения к власти» [100, с. 29]. «Беспрецедентные масштабы этого явления оказывают крайне разрушительное влияние на моральное здоровье нации, формируют негативный образ государственного служащего, порождают у граждан уверенность в продажности публичной власти. Подрывается авторитет органов государственной власти и правоохранительных органов, снижают эффективность их деятельности»[99, с. 131].

В международных актах отмечается, что «коррупция оказывает исключительно вредное влияние на экономическую жизнь общества, подрывает эффективность всех видов правительственных решений и программ, наносит ущерб

состоянию морали в обществе, расшатывает доверие граждан к правительству, авторитет власти, разрушает принцип справедливости и беспристрастного правосудия»[28].

В России на самом высоком уровне официально констатируется, что коррупция приобрела масштабы угрозы национальной безопасности [69; 83].

Состояние проблемы коррупции в России определяется и общественным мнением населения страны. Согласно социологическому исследованию ВЦИОМ, проведённому по заказу Минэкономразвития РФ в 2020 г., «наиболее коррумпированными сферами жизни оказались здравоохранение и образование, хотя в этом рейтинге традиционно держатся на высоких местах ГИБДД и полиция в целом. Средний размер взятки вырос с 2780 руб. в 2011 г. до 15285 руб. в 2020 г., правда, число коррупционных сделок сократилось с 46 млн. до 31 млн. соответственно. Растет доля ситуаций, когда чиновник берет взятку за выполнение своих прямых обязанностей — если в 2011 г. этот показатель был на уровне 24%, то в 2020 г. он составил 33%. Впрочем, последние исследования показали и комичные итоги. Увеличилось число тех, кто готов дать взятку – с 9 до 24 %, лишь 1% опрошенных не дают взятки, опасаясь наказания»[74].

По мнению граждан, «лидерство в сфере бытовой коррупции принадлежит высшему образованию (поступление в вузы, экзамены, дипломы и прочее) и ГИБДД (получение водительского удостоверения, прохождение техосмотра, нарушение ПДД). Доля этих сфер в годовом объеме коррупции суммарно составила 45 млрд. руб. (ГИБДД – 24,2 млрд., вузы – 20,8 млрд.). Общая сумма взяток, полученных за год от граждан сотрудниками милиции, выросла с 1,265 млрд. руб. в 2011 г. до 16,211 млрд. руб. в 2020 г. При этом средний размер взятки увеличился с 930 руб. до 12 571 руб. В четыре раза – с 3,635 млрд. руб. до 13,838 млрд. руб. – вырос объем рынка коррупции в дошкольных учреждениях (средняя взятка в детсадах составила 8025 руб.)»[74].

По факту, «самой коррумпированной сферой остается здравоохранение – общий объем взяток в 2020 г. оказался на уровне 35,295 млрд. руб. при относительно небольшом размере средней взятки – 3476 руб.»[74].

Наиболее эффективным является противодействие коррупционным проявлениям на этапе профилактики – когда создаётся планомерное и эффективное предупреждение коррупции, недопущение её проявления в общественных отношениях. Именно благодаря профилактике осуществляется эффективное управление коррупцией, направленное на общее снижение ее уровня в сфере государственного и муниципального управления, а также недопущения формирования условий развития коррупции – другими словами, благодаря профилактическим мероприятиям возможно влиять на условия существования коррупции, как важный элемент причинного комплекса данного негативного социального явления.

В настоящее время в России имеется достаточно полная и отражающая прогрессивные мировые тенденции противодействия коррупции правовая и организационная база. Почти 15 лет применяется базовый Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», планомерно реализуются антикоррупционные нормативные документы разного уровня – как федерального, так и регионального. Созданы соответствующие правовые и организационные условия для проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов[92], а также закреплены на нормативно-правовом уровне «принципы профессиональной служебной этики государственных гражданских служащих»[77], что является, несомненно, важным элементом предупреждения коррупционного поведения служащих, создающим необходимый вектор их поведения в рамках законности. Также находят свою регламентацию контрольные мероприятия, направленные на выявление коррупционных

доходов лиц, задействованных в сфере государственного и муниципального управления[87].

На уровне субъектов РФ также сформирована достаточно содержательная база антикоррупционных региональных актов. Следуя общему курсу противодействия коррупции, заданному на федеральном уровне, в каждом из субъектов РФ приняты базовые акты: Закон Самарской области от 10.03.2009 г. № 23-ГД «О противодействии коррупции в Самарской области» [25], Закон Республики Адыгея от 27.10.2009 г. № 286 «О противодействии коррупции»[23], Закон Ленинградской области от 17.06.2011 г. № 44-оз «О противодействии коррупции в Ленинградской области»[22] и т.д. В качестве одной из значимых мер регулирования коррупции на региональном уровне является антикоррупционная экспертиза – поскольку условия для существования и развития коррупции, априори, зачастую уже существуют на уровне нормативных документов и важная профилактическая задача как раз состоит в их выявлении. Подобные документы также приняты в субъектах РФ. Как отмечается исследователями, «региональное законодательство содержит перечень антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности и должности государственной и муниципальной службы, проводится своевременная актуализация регионального законодательства»[3, с. 25].

Таким образом, регулирование коррупции в сфере государственного и муниципального управления имеет ярко выраженную профилактическую составляющую, поскольку содержит положения, направленные на:

- осуществление разумного и законного контроля за деятельностью служащих;
- развитие прозрачности информационных ресурсов регионального уровня власти;

- усиление институтов гражданского общества в сфере активного противодействия коррупции и т.д.

В осуществлении мероприятий, направленных на регулирование профилактики коррупции в России, важен системный подход и комплексность реализуемых мероприятий по противодействию коррупции. Для достижения результатов в этом направлении на региональном уровне создаются комплексные долгосрочные программы, что позволяет улучшить координацию данной работы. Например, в одной из программ такого рода нашли своё отражение мероприятия правового, экономического, образовательного, воспитательного, организационного и иного характера, направленные на регулирование коррупции[70].

Весомым потенциалом обладает создание специальных органов, координирующих профилактическую антикоррупционную деятельность, что находит своё место также на региональном уровне с учётом специфики конкретных субъектов РФ. В субъектный состав таких органов, как правило, входят руководители различных органов государственной власти, представители общественных организаций, СМИ и т.д. В отдельных регионах функционируют самостоятельные структурные подразделения, или несколько структур, объединённых антикоррупционными задачами. Например, в Дагестане сформирована система инструментов антикоррупционной политики, которая включает в себя Комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Республике Дагестан и самостоятельное Управление Администрации Главы и регионального Правительства по вопросам противодействия коррупции, на которое возложены задачи и функции органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

На уровне субъектов РФ реализуется ведение антикоррупционной пропаганды и формирование системы антикоррупционного образования и

воспитания. Формирование взглядов на коррупцию, как недопустимое в правовом государстве явление, должно осуществляться посредством антикоррупционного просвещения и пропаганды. Так, согласно ст. 12 Закона Республики Татарстан от 04.05.2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан», «антикоррупционное образование реализуется путем обучения по дополнительным образовательным программам в целях овладения знаниями, умениями, навыками и компетенцией по выявлению и профилактике коррупционных правонарушений, формирования нетерпимого отношения к проявлениям коррупции в обществе, повышения уровня правосознания и правовой культуры. Организация антикоррупционного образования возлагается на орган исполнительной власти Республики Татарстан, осуществляющий государственное управление в сфере образования, и осуществляется им во взаимодействии с органами и организациями, реализующими меры по противодействию коррупции в Республике Татарстан» [24].

Важным профилактическим средством антикоррупционной региональной политики является также установление антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей в отношении публичных служащих в сфере ГМУ. Во всех регионах приняты акты, регламентирующие такие ограничения, запреты и обязанности.

Обоснован вывод, что и на федеральном и на региональном уровне сформирована достаточно целостная и последовательная нормативная основа антикоррупционной профилактики в сфере государственного и муниципального управления. В рамках нормативно-закреплённых положений регионального характера оперативно реализуются меры, направленные на предупреждение коррупционных проявлений и нейтрализацию причин и условий коррупции, а

также последовательно применяются правовые, организационные, образовательные и воспитательные меры в данной сфере.

## **Глава 2 Анализ антикоррупционного регулирования в сфере государственного и муниципального управления на примере Комитета по делам молодежи, физической культуре и спорту Управления социального развития Администрации муниципального района Ставропольский Самарской области**

### **2.1 Краткая характеристика объекта исследования**

Комитет по делам молодежи, физической культуре и спорту является структурным подразделением Управления социального развития, которое, в свою очередь, является структурным подразделением Администрации муниципального района Ставропольский Самарской области. Комитет создан с целью осуществления на территории м.р. Ставропольский государственной молодежной политики, физической культуры и спорта, оказания содействия в реализации федеральных и региональных, а также реализации муниципальных комплексных социальных молодежных, спортивных программ, организации муниципальных молодежных, спортивных и иных мероприятий для населения; поддержки и координации деятельности молодежных, спортивных организаций.

Комитет в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством Самарской области, постановлениями и распоряжениями Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области, Уставом м.р. Ставропольский Самарской области, постановлениями и распоряжениями Главы муниципального района Ставропольский Самарской области, постановлениями Собрания Представителей м.р. Ставропольский Самарской области и соответствующим специальным Положением о Комитете[67].

Комитет непосредственно подчиняется заместителю главы м.р. Ставропольский Самарской области по финансам, экономике и социальному развитию и подотчетен Главе м.р. Ставропольский Самарской области.

Комитет осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Министерством спорта Самарской области, Департаментом по делам молодежи Самарской области, с органами государственной власти и местного самоуправления.

Согласно штатному расписанию, в состав Комитета входят руководитель, ведущий специалист по делам молодежи, старший специалист по физической культуре и спорту, специалист 1 категории.

Основными задачами деятельности Комитета являются:

- осуществление на территории м.р. Ставропольский планирования, организации, руководства и контроля за осуществлением государственной молодежной политики, физической культуры и спорта, координация деятельности органов местного управления и общественных объединений в развитии молодежной политики, физической культуры и спорта, реализации федеральных и региональных комплексных программ в сфере молодежной политики, физической культуры и спорта;
- разработка и реализация муниципальных программ в сфере молодежной политики, развития физической культуры и спорта;
- развитие на территории м.р. Ставропольский системы молодежных, спортивных организаций;
- оздоровление населения района средствами физической культуры и спорта;
- создание условий для самостоятельной, эффективной деятельности молодежи;
- содействие социальному, культурному, духовному и физическому развитию населения м.р. Ставропольский.

В свете поставленных задач функционал Комитета включает:

- участие в обеспечении соблюдения государственных стандартов, норм, нормативов в сфере молодежной политики, физической культуры и спорта на территории м.р. Ставропольский;
- подготовка проектов постановлений, распоряжений по вопросам реализации молодежной политики, физической культуры и спорта;
- содействие в организации работы заинтересованных объединений и организаций по вопросам реализации государственной молодежной политики, развития физической культуры и спорта;
- прогнозирование развития молодежной политики, физической культуры и спорта на основе потребностей населения и перспектив социально-экономического развития муниципального образования;
- разработка муниципальных программы развития молодежной политики, физической культуры и спорта;
- обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления с общественными организациями в сфере молодежной политики, физической культуры и спорта на территории м.р. Ставропольский;
- осуществление информационного и методического обеспечения молодежных, спортивных общественных организаций;
- координация работы по организации летнего отдыха, занятости детей, подростков и молодежи, осуществляет пропаганду здорового образа жизни, распространение передовых знаний в области физической культуры и спорта, молодежной политики;
- осуществление взаимодействия с военным комиссариатом Ставропольского района и другими воинскими формированиями по вопросам военно-патриотической работы и подготовки к службе в Вооруженных Силах РФ;

- осуществление межрегиональных связей по вопросам молодежной политики, развития физической культуры и спорта; готовит сборные команды м.р. Ставропольский и организует их участие в конкурсах, смотрах и соревнованиях;
- осуществление контроля за целевым использованием средств местного бюджета м.р. Ставропольский, выделяемых на реализацию муниципальных программ, курируемых Комитетом;
- запросы у органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, граждан документы, материалы, иную информацию, необходимые для осуществления функций Комитета;
- составление календарных планов проведения районных молодежных, спортивно-массовых и физкультурно-оздоровительных мероприятий на год и осуществляет контроль его выполнения;
- организация в соответствии с федеральным и областным законодательством подготовки и проведения на территории м.р. Ставропольский смотров, конкурсов, фестивалей, конференций, встреч, выставок, массовых мероприятий и соревнований по направлениям деятельности Комитета.

Кроме того, в установленном порядке Комитет уполномочен:

- выходить с ходатайством в Министерство спорта Самарской области о присвоении спортивных разрядов «кандидат в мастера спорта», «первый спортивный разряд», званий, и квалификационной категории спортивного судьи «спортивный судья первой категории»;
- выходить с ходатайством в администрацию м.р. Ставропольский о присвоении спортивных разрядов «второй спортивный разряд», «третий спор-

- тивный разряд», квалификационных категорий спортивных судей «спортивный судья второй категории», «спортивный судья третьей категории»;
- награждать призами, вымпелами, лентами чемпионов, грамотами победителей и призеров спортивных и иных соревнований, физкультурных работников, работников сферы молодежной политики, коллективы физической культуры, общественные молодежные, спортивные организации м.р. Ставропольский;
  - координировать в м.р. Ставропольский деятельность общественных молодежных, спортивных организаций, федераций по видам спорта, оказывает им организационную и методическую помощь;
  - осуществлять полномочия по реализации мероприятий в сфере противодействия идеологии терроризма;
  - организовывать и координировать работу физкультурных организаций по физической реабилитации инвалидов, вовлечению в физкультурно-оздоровительную деятельность лиц с ослабленным здоровьем;
  - заниматься реализацией ВФСК «Готов к труду и обороне» (ГТО) в м.р. Ставропольский;
  - осуществлять иные полномочия, предусмотренные действующим законодательством.

В целях решения вопросов местного значения по обеспечению условий для развития на территориях муниципальных образований физической культуры и спорта к полномочиям Комитета как структурного подразделения Администрации муниципального района Ставропольский, то есть органа местного самоуправления относятся:

- определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта с учетом местных условий и возможностей, приня-

тие и реализация муниципальных программ развития физической культуры и спорта;

- развитие массового спорта, детско-юношеского спорта и школьного спорта на территориях муниципальных образований;
- присвоение спортивных разрядов и квалификационных категорий спортивных судей;
- популяризация физической культуры и спорта среди различных групп населения, в том числе среди инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- организация физкультурно-спортивной работы по месту жительства и месту отдыха граждан, включая создание условий для занятий инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья физической культурой и спортом, а также организация и проведение муниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;
- утверждение и реализация календарных планов физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований, включающих в себя физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия по реализации комплекса ГТО;
- организация медицинского обеспечения официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований;
- содействие в рамках своих полномочий обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении на территориях муниципальных образований официальных физкультурных мероприятий и спортивных- мероприятий;

- создание условий для подготовки спортивных сборных команд муниципальных образований, определение видов спорта, по которым могут формироваться спортивные сборные команды муниципальных образований, утверждение порядка формирования и обеспечения таких команд, направление их для участия в межмуниципальных и региональных спортивных соревнованиях;
- участие в обеспечении подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд муниципальных образований, субъектов РФ, включая обеспечение деятельности организаций, созданных муниципальными образованиями реализующих программы спортивной подготовки, разработанные на основе федеральных стандартов спортивной подготовки, и (или) дополнительные общеобразовательные программы в области физической культуры и спорта, а также осуществление контроля за соблюдением организациями, созданными муниципальными образованиями и реализующими программы спортивной подготовки, разработанные на основе федеральных стандартов спортивной подготовки, федеральных стандартов спортивной подготовки в соответствии с законодательством РФ;
- наделение некоммерческих организаций правом по оценке выполнения нормативов испытаний (тестов) комплекса ГТО;
- осуществление иных установленных в соответствии с законодательством РФ и уставами муниципальных образований полномочий.

Деятельность Комитета финансируется из средств местного бюджета м.р. Ставропольский Самарской области.

Для реализации муниципальных программ в сфере молодежной политики, физической культуры и спорта, проведения соревнований, тренировочных и иных мероприятий Комитет вправе привлекать и использовать внебюджетные

источники финансирования.

Комитет имеет право:

- участвовать в организации и проведении межмуниципальных, региональных, межрегиональных, всероссийских и международных спортивных соревнований, физкультурных мероприятий и тренировочных мероприятий спортивных сборных команд РФ и спортивных сборных команд соответствующего субъекта РФ, проводимых на территориях муниципальных образований;
- оказывать содействие субъектам физической культуры и спорта, осуществляющим свою деятельность на территориях муниципальных образований;
- создавать центры тестирования по выполнению нормативов испытаний (тестов) комплекса ГТО (далее – центры тестирования) в форме некоммерческих организаций;
- оказывать содействие развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта.
- привлекать предприятия, организации, научные учреждения, ВУЗы и отдельных специалистов для выполнения исследований и разработок в области молодежной политики, культуры и спорта;
- создавать в установленном порядке комиссии, организовывать конференции, совещания, семинары, координационные советы, а также временные рабочие группы по проблемам организации и координации мероприятий по вопросам, отнесенным к компетенции Комитета;
- готовить предложения по совершенствованию системы реализации молодежной политики, физической культуры и спорта;

- запрашивать и получать от отделов и структурных подразделений администрации м.р. Ставропольский материалы, информацию и документы, необходимые для выполнения задач и функций, стоящих перед Комитетом;
- принимать участие в разработке, рассмотрении вопросов социально-экономического и политического характера, затрагивающих интересы Комитета;
- обращаться к Главе м.р. Ставропольский по вопросам поощрения и ответственности работников Комитета и повышения квалификации, переподготовки (переквалификации) указанных работников за счет средств местного бюджета м.р. Ставропольский.

Одновременно Комитет обязан:

- предоставлять Главе м.р. Ставропольский по согласованию с заместителем Главы м.р. Ставропольский по финансам, экономике и социальному развитию отчет по результатам своей деятельности;
- рассматривать жалобы граждан и организаций, касающихся деятельности в сфере молодежной политики, физической культуры и спорта в м.р. Ставропольский в соответствии с действующим законодательством;
- соблюдать требования законодательства РФ и других нормативных актов, касающихся деятельности Комитета.

Возглавляет Комитет руководитель, назначаемый и освобождаемый от должности Главой м.р. Ставропольский в порядке, установленном действующим законодательством. Руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Комитет задач и осуществление им своих функций. Руководитель Комитета осуществляет общее руководство работой Комитета по осуществлению им возложенных на него задач и

функций, распределяет обязанности между работниками Комитета, осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством РФ и законодательством Самарской области.

Степень ответственности специалистов Комитета определяется должностными инструкциями в соответствии с действующим законодательством.

На время отсутствия руководителя Комитета (отпуск, болезнь и пр.) его обязанности исполняет лицо, назначенное в установленном порядке, которое приобретает соответствующие права и несет ответственность за надлежащее исполнение возложенных на него обязанностей.

Реорганизация и ликвидация Комитета осуществляются в порядке, установленном действующим законодательством. Решение о реорганизации и ликвидации Комитета принимается Главой района. «коррупции» организуется проверка полноты и достоверности сведений о доходах и имуществе муниципальных служащих.

В Комитете посредством организационно-управленческих мер обеспечивается соблюдение требований законодательства о муниципальной службе и антикоррупционного законодательства.

Так, ведется работа по профилактике конфликта интересов на муниципальной службе в соответствии с федеральными требованиями и рекомендациями[51; 71; 81], а также местными инструкциями[66; 68].

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[88] и ст. 8 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[91] организуется проверка полноты и достоверности сведений о доходах и имуществе муниципальных служащих.

Проводится разъяснительная и просветительская работа с муниципальными служащими, они знакомятся с требованиями, методическими

рекомендациями и практикой привлечения к ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Вся антикоррупционная работа, которая ведется в профильной организации по различным направлениям, требует теоретического осмысления, анализа и оценки на предмет ее эффективности применительно к сфере государственного и муниципального управления.

## **2.2 Эффективность региональной и муниципальной антикоррупционной политики в сфере государственного и муниципального управления**

Антикоррупционная политика имеет системный характер, а система антикоррупционных мер включает ряд взаимосвязанных элементов, обеспечивающих противодействие коррупции на федеральном, региональном и муниципальном уровне по отдельным направлениям.

Система таких направлений и мер включает, в частности:

- антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов и их проектов;
- информационное обеспечение антикоррупционной работы;
- работу комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- обеспечение общественного контроля и работу с обращениями граждан по возможным фактам коррупции;
- антикоррупционные запреты и ограничения на государственной и муниципальной службе[38, с. 254].

Антикоррупционная экспертиза направлена на противодействие и профилактику коррупции в части выявления и последующего устранения в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов – положений, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для проявления коррупции. Также данное направление призвано выявлять зоны повышенного коррупционного риска – виды деятельности, характеризующиеся повышенной степенью коррупциогенности, то есть коррупциогенных факторов, способных привести к коррупционным проявлениям[41]. Специальным правовым основанием для реализации данного направления является Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [92]. На муниципальном уровне данное направление также является чрезвычайно важным элементом системного противодействия коррупции в муниципальных образованиях.

Важным элементом системного механизма противодействия коррупции является содействие СМИ в части широкого и объективного освещения данной области. Это направление определено в качестве одного из механизмов реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13.03.2012 г. № 297 [53]. Национальный план противодействия коррупции на 2021-2024 годы, утвержденный Указом Президента РФ от 16.08.2021 г. № 478 [82], по противодействию коррупции, среди которых обозначена важность информационного освещения антикоррупционной работы, которое выражается

в ряде мероприятий: «а) регулярное представление для опубликования в СМИ материалов, которые раскрывают содержание принимаемых мер по противодействию коррупции и мотивы принятия таких мер, показывают отрицательное влияние коррупции на жизнь каждого человека; б) активизация работы по формированию в государственных органах отрицательного отношения к коррупции с привлечением для этого общественных объединений, уставными задачами которых является участие в противодействии коррупции, и других институтов гражданского общества, предание гласности каждого факта коррупции в соответствующем государственном органе; в) установление единых требований к размещению и наполнению подразделов официальных сайтов федеральных государственных органов, посвященных вопросам противодействия коррупции»[53; 82].

Закон Самарской области от 10 марта 2009 г. № 23-ГД «О противодействии коррупции в Самарской области» [25] определяет в качестве одной из мер обеспечения государственной антикоррупционной политики в регионе проведение антикоррупционной пропаганды. Данным актом установлена обязанность органов власти региона создавать на официальных сайтах специальные разделы по освещению вопросов профилактики коррупции в Самарской области.

Деятельность Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах государственной власти субъектов РФ регламентируется Федеральными законами от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [91] и от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [86].

Указом Президента РФ от 01.07.2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных

государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» [81] было утверждено Положение о соответствующих комиссиях и рекомендовано принятие аналогичных документов на региональном и муниципальном уровнях. Так, Распоряжением Главы Администрации м.р. Ставропольский Самарской области от 29.03.2010 г. № 373-р/1 было утверждено Положение о Комиссии при Администрации м.р. Ставропольский Самарской области по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов [66]. Данный орган и институт в целом призваны обеспечить исполнениетребований антикоррупционного законодательства, содействие в осуществлении в органах власти мер по предупреждению коррупции.

Федеральным законом от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»[87] введен институт контроля за расходами чиновников. Закон устанавливает правовые и организационные основы осуществления такого контроля и механизм обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы. В этой связи у комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов появилось дополнительное полномочие по рассмотрению результатов, полученных в ходе осуществления контроля за расходами, на своих заседаниях. Ответственность за организацию такой работы возлагается на председателей комиссий, то есть на заместителей руководителей соответствующих органов публичной власти[81].

Как показывает практика, данные механизмы вполне эффективны и оправдывают себя. Так, в 2017-2019 гг. в рамках общего надзора органами прокуратуры проведено более 14000 проверок об исполнении законодательства в сфере контроля расходов чиновников, выявлено порядка 12000 нарушений,

внесено более 5000 протестов и более 3000 представлений, привлечено к ответственности более 2000 государственных должностных лиц [60; 90].

Порядок этой работы регламентируется Федеральным законом от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [89] и распространяется на все обращения граждан, в том числе связанные с фактами проявлений коррупции. В Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы также обращается внимание, что эффективная система обратной связи позволяет государству корректировать проводимую антикоррупционную политику на основе получаемой от населения информации о ее результативности. Предлагается выявлять в общем массиве обращений граждан информацию о коррупционных проявлениях и рассматривать эту работу как направление антикоррупционной политики с возложением ответственности за ее проведение на соответствующих сотрудников. По результатам такой работы обеспечивать проведение расследований соответствующих фактов с привлечением общественности, специалистов и экспертов, соответствующие материалы направлять в компетентные органы для принятия решений и информирования заявителей [82].

На муниципальном уровне при проведении анализа поступивших обращений граждан с информацией о возможных фактах коррупции, как правило, учитываются:

- количественные показатели поступивших и рассмотренных обращений, их специфика, тематическая направленность, источники поступления;
- формы работы по рассмотрению обращений, в том числе проведение внутренних и общественных расследований с привлечением членов общественных советов или общественных организаций;

- количество направленных в органы местного самоуправления, компетентные и иные органы материалов для принятия решений, способах информирования населения и заявителей;
- количество зон повышенного коррупционного риска, выявленных по результатам рассмотрения обращений, и принятых практических мер по их недопущению;
- уровень коррупционности территории муниципального образования в соответствии с данными прикладного многофакторного ежегодного мониторинга уровня коррупции в регионе в целом с использованием данных правоохранительных органов, органов государственной статистики и результатов социологических исследований [38].

Заслуживают внимания современные методические подходы к оценке эффективности осуществления антикоррупционной политики органами государственной власти и местного самоуправления. В последние годы разработаны и успешно применяются целый ряд методик оценки эффективности осуществления антикоррупционной политики на региональном и муниципальном уровнях [94]. На наш взгляд, наибольший интерес представляет методика рейтинговой оценки эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции, используемая, например, в Ульяновской области. Она разработана Уполномоченным по противодействию коррупции в Ульяновской области и его аппаратом для анализа работы исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области с целью оценки и сравнения эффективности реализации ими мер по профилактике и противодействию коррупции, предусмотренных федеральным и региональным законодательством [61]. Данный опыт также воспринят в Рязанской и Самарской областях.

Система показателей позволяет охарактеризовать успешность и эффективность применения органами публичной власти антикоррупционных инструментов, а также выполняет функции взаимосвязи между субъектами антикоррупционной политики. Полученные результаты мониторинга позволяют проводить своевременные консультации и готовить рекомендации по активизации усилий в той или иной сфере. Работа каждого элемента организационной структуры по противодействию коррупции анализируется путем сбора фактических данных о достигнутых конкретных результатах в работе данного элемента с последующим их умножением на соответствующие коэффициенты. Суммирование результатов по всем критериям элемента организационной структуры позволяет вычислить рейтинговое значение данного элемента. Данный рейтинг применим для характеристики успешности и заинтересованности выполнения тем или иным органом требований антикоррупционного законодательства[38].

Сам мониторинг состоит из трех этапов. Первый – сбор данных. Второй этап – ввод и компьютерная обработка данных. Третий этап – анализ полученных результатов и публикация отчета. С учетом полученных данных готовятся обновленные редакции ведомственных и муниципальных целевых программ, включающие разделы о зонах повышенного коррупционного риска. Также оценивается эффективность реализации муниципальных и ведомственных целевых программ по профилактике коррупции в муниципальных образованиях, министерствах и ведомствах региона. По итогам каждого года для анализа эффективности исполнения целевых антикоррупционных программ используется экспертная оценка качества их реализации[38].

Считаем целесообразным позаимствовать некоторые формы мониторинга эффективности работы элементов организационной структуры по

противодействию коррупции на региональном уровне. Система рейтинговой оценки на уровне Самарского региона может быть представлена следующим образом (на примере такого направления антикоррупционной работы как антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов) (см. таблицу3).

Таблица 3–Система рейтинговой оценки эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Самарской области(на примере антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов)

Наименование органа государственной власти		...		
Период мониторинга / год		...		
Направление мониторинга		...		
Показатель	Критерий	Коэфф-т	Результат	Оценка
Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов	Количество подготовленных актов и проектов, издание (принятие) которых произошло в отчетном периоде			
	Количество подготовленных экспертных заключений без выявленных коррупциогенных факторов по результатам антикоррупционной экспертизы всех актов и проектов, издание (принятие) которых произошло в отчетном периоде			
	Количество утвержденных за отчетный период актов, в которых на стадии их подготовки были выявлены коррупциогенные факторы			
	Доля утвержденных за отчетный период актов, имеющих экспертные заключения без выявления коррупциогенных факторов по результатам антикоррупционной			

	экспертизы, от общего количества актов в отчетном периоде			
--	-----------------------------------------------------------	--	--	--

Продолжение таблицы 3

	Доля проектов актов, в которых были выявлены коррупциогенные факторы, от общего количества актов в отчетном периоде			
	Количество подготовленных экспертных заключений по результатам антикоррупционных экспертиз действующих актов с выявлением коррупциогенных факторов			
	Количество утвержденных за отчетный период проектов областных актов, в которых были выявлены коррупциогенные факторы и (или) зоны коррупционного риска и в которых усматривалась возможность финансовых потерь вследствие вероятности совершения коррупционного правонарушения			
	Доля проектов, в которых были выявлены коррупциогенные факторы и зоны коррупционного риска и в которых усматривается возможность финансовых потерь вследствие вероятности совершения коррупционного правонарушения			
	Количество утвержденных за отчетный период проектов областных актов, в которых были выявлены коррупциогенные факторы и			

	(или) зоны коррупционного риска и в которых усматривалась возможность дачи или получения взяток			
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Продолжение таблицы 3

	Доля утвержденных за отчетный период проектов актов, в которых были выявлены коррупциогенные факторы и (или) зоны коррупционного риска и в которых усматривается возможность дачи или получения взяток, от общего количества утвержденных за отчетный период актов			
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Аналогичным образом оценивается эффективность антикоррупционной политики на муниципальном уровне в органах местного самоуправления муниципальных образований. Пример такой системы оценки приведен в таблице 4 на примере такого направления как работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Таблица 4– Система рейтинговой оценки эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции в органах местного самоуправления муниципальных образований Самарской области(на примере работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов)

Орган местного самоуправления		...		
Период мониторинга / год		...		
Направление мониторинга		...		
Показатель	Критерий	Кoeff-т	Результат	Оценка
Работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта	Количество проведенных заседаний всех комиссий в органах местного самоуправления муниципального образования за отчетный период			
	Количество проведенных заседаний всех комиссий в органах местного самоуправления поселений			

интересов	муниципального образования за отчетный период			
-----------	--------------------------------------------------	--	--	--

Продолжение таблицы 4

	Наличие в положениях о комиссии в органах местного самоуправления муниципального образования нормы об обязательности включения в составы комиссий независимых экспертов (да – 1, нет – 0)			
	Наличие в составе комиссий в органах местного самоуправления муниципального образования независимых экспертов (да – 1, нет – 0)			
	Количество проведенных заседаний комиссий в органах местного самоуправления муниципального образования, в которых по разным причинам не принимали участие независимые эксперты			
	Количество заседаний комиссий, в которых на условиях неразглашения информации принимали участие независимые эксперты, представители общественности, иные граждане, не работающие в органах государственной власти или органах местного самоуправления			
	Наличие муниципального нормативного правового акта, утверждающего перечень должностей муниципальной службы во исполнение Указа Президента РФ от 21.07.2010 г. № 925 (да – 1, нет – 0)			
	Наличие муниципального нормативного правового акта во исполнение Федерального закона от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ (да – 1, нет – 0), в том числе:			
	правового акта, устанавливающего порядок, сроки и форму предоставления сведений о расходах лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе			
	перечень должностей, замещение которых влечет обязанность предоставления сведений о расходах			
	порядок контроля за соответствием			

	расходов			
--	----------	--	--	--

Общий контроль за проведением антикоррупционного мониторинга и подготовкой информации по соответствующим показателям осуществляют должностные лица, назначаемые ответственными за реализацию антикоррупционной политики в соответствующем органе публичной власти (предпочтительно, заместители глав администраций муниципальных образований или руководителей региональных органов государственной власти). Применяемая методика оценки эффективности антикоррупционной политики в органах публичной власти Самарской области позволяет иметь полную картину состояния дел по противодействию коррупции и выявить основные тенденции и проблемы развития процессов профилактики коррупции как по вертикали, так и по горизонтали – в рамках административно-территориальных образований [75].

В завершение отметим следующие ключевые моменты.

Основываясь на представлении о коррупции как социально-экономическом явлении, считаем основой противодействия комплексную систему мер, включающую в себя не только правовую и правоприменительную основы, но и постоянный мониторинг, оценку эффективности антикоррупционной политики и программно-целевой метод в осуществлении антикоррупционной деятельности.

Основными направлениями (в организационно-управленческом и административном плане) или элементами (при системном подходе) проведения оценки осуществления антикоррупционной политики на региональном и муниципальном уровня являются следующие:

- эффективность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

- эффективность информационного обеспечения антикоррупционной работы;
- эффективность работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- эффективность обращений граждан по возможным фактам коррупции.

Наибольший интерес представляет методика рейтинговой оценки эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции, апробированная в Ульяновской области и перенимаемая в других регионах, в частности, в Рязанской и Самарской областях. Позволяющая оценить эффективность осуществления антикоррупционной политики в органах государственной власти региона и местного самоуправления.

## **Глава 3 Совершенствование механизмов противодействия коррупции в сфере государственного и муниципального управления**

### **3.1 Пути совершенствования противодействия коррупции в сфере государственного и муниципального управления**

Федеральное законодательство предусмотрело комплекс мер, направленных на пресечение и предупреждение коррупционных проявлений, допускаемых должностными лицами, публичными служащими, работниками организаций, руководителями учреждений и пр. Реализация этих мер предполагает соблюдение этими лицами системы запретов, ограничений, и требований антикоррупционной направленности.

Комплексность противодействия коррупции предполагает, что составляющими антикоррупционной системы являются политические, организационные, информационно-пропагандистские, социально-экономические, правовые, просветительско-воспитательные, финансовые и иные меры. Установление данных мер и их комплексное применение направлены на повышение эффективности регулирования коррупции, устранение причин и условий коррупции, максимальное воспрепятствование коррупционному поведению[2].

Комплекс специальных мер регулирования коррупции в сфере государственного и муниципального управления включает следующие меры предупреждения, пресечения и профилактики.

Правовые меры:

- нормативное регулирование системы антикоррупционной работы и ее субъектов;

- понятная правовая регламентация служебной деятельности чиновников;
- обобщение существующей практики выявления коррупционных проявлений, включая коррупционные правонарушения и привлечение к ответственности виновных лиц;
- опубликование разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, обзоров Минтруда России, методических рекомендаций Генпрокуратуры РФ о толковании и применении норм и положений антикоррупционного законодательства;
- нормативное закрепление мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;
- выработка и введение антикоррупционных стандартов, т.е. выстраивание единой системы запретов, ограничений, требований, обязываний и дозволений в сфере государственной и муниципальной службы;
- обеспечение правового регулирования контроля над расходами чиновников;
- обеспечение оперативно-розыскного обнаружения имущества, добытого сомнительным, незаконным и преступным путем и подлежащего направлению в доход государства, в том числе конфискации[96].

Организационно-управленческие меры:

- «совершенствование системы и структуры публичных органов власти, создание механизмов общественного контроля их деятельности;
- создание механизма определения и поддержания оптимальной численности управленческого аппарата, например, в зависимости от численности населения;

- создание системы обязательного периодического мониторинга общественного мнения о состоянии законности в сфере государственной и муниципальной службы;
- обеспечение четкой регламентации использования государственного и муниципального имущества и иных материальных и нематериальных ресурсов;
- повышение ответственности органов публичной власти и чиновников всех уровней за непринятие мер по устранению причин и условий коррупции;
- разработка и реализация на всех уровнях долгосрочных целевых антикоррупционных программ;
- организации пристального контроля за доходами и расходами государственных, муниципальных и иных категорий служащих, за видами их деятельности;
- выработка оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества, СМИ и органов публичной власти;
- ограничение усмотрения в принятии решений государственными и муниципальными служащими (дискреционных полномочий);
- совершенствование работы аппарата и управленческих процедур решения им вопросов;
- выработка и введение административных регламентов по всем публичным функциям и системы оценки качества их выполнения»[62, с. 108].

#### Кадровые меры:

- совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

- совершенствование порядка взаимодействия кадровых служб, контролирующих и правоохранительных органов при проверке достоверности сведений, представляемых лицами, назначенными на государственные и муниципальные должности;
- совершенствование подбора и расстановки кадров в сфере ГМУ, увольнение со службы лиц, нарушивших этические нормы поведения, связанные с осуществлением должностных полномочий;
- создание в составе кадровых служб органов публичной власти спецподразделений по профилактике коррупционных проявлений и рисков с возложением на них следующих функций: а) обеспечение соблюдения государственными служащими общих принципов служебного поведения; б) обеспечение деятельности комиссий по разрешению конфликта интересов; в) принятие мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы; г) обеспечение реализации обязанности государственных служащих сообщать о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных проявлений, а также осуществление проверки достоверности таких сведений и сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых служащими; д) проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений; е) взаимодействие с правоохранительными органами;
- сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на службу квалифицированных специалистов[64].

Социально-экономические меры:

- создание таких условий, которые оценились бы служащими и обеспечивали воздержание от коррупционного поведения из опасения потерять работу;
- существенное увеличение уровня заработной платы в сфере ГМУ;
- расширение социальных льгот и гарантий государственным и муниципальным служащим и иным работникам данной сферы, повышение их социальной защищенности;
- совершенствование механизмов закупок для государственных и муниципальных нужд в целях исключения возможности их произвольного толкования, дискриминации и предоставления неоправданных преимуществ;
- обеспечение добросовестности, открытости, конкурентности и объективности в сфере ГМУ;
- детализация механизма контроля за выполнением публичных функций органами власти, должностными лицами и служащими[34].

#### Финансовые меры:

- упрощение налоговой системы;
- усовершенствование системы бухгалтерского учета, аудита, финансового анализа и контроля;
- обеспечение более широкого и беспрепятственного доступа правоохранительных органов к сведениям, составляющим коммерческую и банковскую тайну, и к информации об участниках рынка ценных бумаг;
- защита потребительского рынка от проникновения фальсифицированных и некачественных товаров;
- устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

- совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества и ресурсов;
- принятие мер по пресечению и предупреждению нелегального сращивания чиновников и бизнеса[6].

Воспитательно-просветительские меры:

- правовое воспитание, повышение уровня правовой культуры и правовой грамотности;
- правовое информирование населения, информирование о действующем антикоррупционном законодательстве, о негативных последствиях его нарушения и т.д.;
- формирование в обществе и в сфере ГМУ уважительного и бережного отношения к частной собственности, к правам и свободам человека и гражданина;
- использование СМИ, системы образования и иных институтов гражданского общества для активной антикоррупционной пропаганды, нетерпимости к коррупции;
- обеспечение широкой огласки резонансных фактов коррупционного поведения чиновников;
- повышение качества образовательных программ в сфере ГМУ, обязательное включение в них антикоррупционных компонентов;
- совершенствование системы подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих;
- усиление морально-этического компонента управленческой и служебной деятельности в сфере ГМУ;
- обеспечение широкого участия общественности в деятельности, направленной на формирование нетерпимого отношения к коррупции;

- оказание консультационной помощи населению по вопросам защиты от коррупционных проявлений со стороны чиновников;
- издание специальной литературы и наглядной продукции по вопросам, связанным с различными коррупционными проявлениями и рисками и алгоритмами по их решению и преодолению;
- публичная превенция коррупционных правонарушений[17; 75; 76; 103].

Криминологические меры, направленные на профилактику криминальных проявлений коррупции в форме совершения преступлений коррупционной направленности[38].

Таким образом, именно предупреждение и профилактика коррупции, т.е. позитивное воздействие на ее причины и условия, имеют первостепенное значение в борьбе с этим недугом. Безусловно, следует заниматься и пресечением фактов коррупционных проявлений, но, как говорится, болезнь правильнее предупредить, нежели лечить[7].

### **3.2 Оценка антикоррупционных мероприятий**

В Самарской области организация антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов обычно возлагается на руководителей правовых (юридических) отделов (департаментов) органов публичной власти, что целесообразно и эффективно, поскольку компетентность этих лиц обеспечивает качество такой работы.

Следует отметить, в последнее время работа по экспертизе и выявлению зон повышенного коррупционного риска проводится достаточно активно, однако имеет место отрицательная динамика в фактах выявления в нормативных актах и их проектах коррупциогенных факторов и рисков. В

целом это следует рассматривать как положительный момент, поскольку за время существования такой экспертизы улучшилось качество представляемых проектов нормативных правовых актов в плане минимизации коррупционной составляющей. Соответственно, экспертизы проводятся активно и регулярно, но имеют отрицательную резолютивную часть.

Кроме того, «в органах публичной власти проявляется инициатива и уделяется внимание дополнительным формам работы в рамках организации антикоррупционной экспертизы. Например, таких как организация обучающих семинаров по проблемам, способам, формам, методике проведения антикоррупционных экспертиз среди непосредственных разработчиков проектов правовых актов, в том числе среди структурных (отраслевых, подведомственных) подразделений (учреждений) в целях профилактики коррупциогенных факторов в разрабатываемых проектах и их выявления в уже принятых и действующих актах» [73, с. 63].

Если говорить непосредственно об Администрации м.р. Ставропольский, то работа по экспертизе правовых актов ведется умеренно активная. Имеет место формальный подход и минимализм в реализации комплекса мероприятий по проведению антикоррупционной экспертизы. Так, за 2020-2021 г.г. были выявлены коррупциогенные факторы и риски в 7 проектах правовых актов и актов правоприменения, в 8 действующих правовых актах и актах правоприменения. Всего было выявлено 16 коррупциогенных факторов и 5 зон повышенного коррупционного риска. Было организовано 3 собственных обучающих семинара для муниципальных служащих по антикоррупционной экспертизе. Обеспечивается активное взаимодействие в данном направлении с Прокуратурой Ставропольского района Самарской области, обеспечивающей соответствующий надзор в данной сфере.

В целом, как показывает практика проведения антикоррупционного анализа, в качестве примеров практических результатов можно привести следующие: экономия бюджетных средств, выявление зон повышенного коррупционного риска с их последующим предупреждением, предотвращение возможных фактов коррупции. В качестве примера практического результата проведения антикоррупционной экспертизы в виде экономии бюджетных средств можно привести результат работы специалистов по проведению антикоррупционной экспертизы проекта решения «О порядке и условиях предоставления отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в муниципальном образовании – муниципальный район Ставропольский», которым предполагалось определить срок предоставления меры социальной поддержки на 2020 год, в то время как муниципальная программа «Забота» устанавливает данную меру социальной поддержки на период 2020–2023 годы, что также влияет на срок приема заявлений от потенциальных получателей данной поддержки, а также создает потенциальную возможность для граждан получить одну и ту же меру социальной поддержки дважды. Наличие двух муниципальных правовых актов, устанавливающих одинаковые меры социальной поддержки одинаковым категориям граждан, на практике могло повлечь возникновение коррупционного фактора в соответствии с пп. «в» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 [50], а именно – выборочное изменение объема прав. Данный факт мог увеличить расходование бюджетных средств на предоставление дублирующих друг друга мер социальной поддержки в два раза. В результате устранения разработчиком указанного коррупционного фактора данное противоречие было устранено.

В целом в связи с переходом в данном направлении от количественных показателей к качественным, а также с целью должной реализации мероприятий по проведению антикоррупционной экспертизы актов и их проектов для соответствующей категории специалистов сформулированы следующие рекомендации:

- при выявлении коррупциогенных факторов в финансово емких проектах и действующих актах специалистам рекомендуется осуществлять оценку размера возможных потерь ресурсов бюджетов разного уровня в связи с неправомерным, нецелевым, неэффективным использованием бюджетных средств в случае безусловного проявления коррупциогенных факторов, в целях их исключения и последующего предупреждения;
- при выявлении коррупциогенных факторов осуществлять оценку возможности дачи взяток государственным и муниципальным служащим в случае безусловного проявления коррупциогенных факторов в целях исключения данной возможности и ее последующего предупреждения;
- при осуществлении антикоррупционной экспертизы на предмет выявления зон повышенного коррупционного риска описывать проявления данных зон и принимать меры по их устранению и последующему предупреждению;
- рассмотреть вопрос о передаче полномочий по организации проведения антикоррупционной экспертизы от поселений на уровень муниципальных районов в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[93];
- осуществлять постоянное взаимодействие с органами прокуратуры по согласованию всех разрабатываемых проектов с приложением соот-

- ветствующего документального подтверждения факта отсутствия коррупциогенных факторов к каждому утверждаемому акту с целью предупреждения каких-либо замечаний со стороны органов прокуратуры;
- с целью выявления коррупциогенных факторов, не выявленных и (или) не устраненных по результатам антикоррупционной экспертизы проектов, активизировать (продолжать) работу по проведению антикоррупционных экспертиз уже в ходе применения актов;
  - осуществлять постоянную работу по обучению непосредственных разработчиков проектов способам, формам, методике проведения антикоррупционных экспертиз в целях профилактики коррупциогенных факторов в разрабатываемых ими проектах, а также их выявлению в действующих актах с последующим их устранением и предупреждением;
  - ввести в практику прохождение стажировки вновь принятых на работу специалистов, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы в системе повышения квалификации государственных и муниципальных служащих региона;
  - осуществлять постоянное взаимодействие с должностными лицами, ответственными за информационное освещение антикоррупционной деятельности в части регулярной передачи информации о разрабатываемых проектах, результатах антикоррупционной экспертизы проектов и действующих актов, а также иной информации, касающейся данного направления деятельности в СМИ, а также на официальных сайтах органов власти в целях обеспечения принципа открытости власти, а также возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Эффективность информационного сопровождения реализации антикоррупционной политики на региональном и муниципальном уровне также значительно возросла. Так, в 2021 году удалось существенно увеличить количество официально опубликованных в печатных СМИ и сети Интернет информационных материалов, в которых рассказывается о реализуемых мерах антикоррупционной политики (в сравнении с 2019 годом). В некоторой степени такая активность объясняется пандемией и самоизоляцией в период ковида, поскольку возросло внимание к СМИ и сети Интернет. При этом отмечены многочисленные критические публикации в независимых СМИ и блогосфере в отношении качества работы органов и служащих сферы ГМУ по вопросам качества строительного надзора на стройплощадках, обоснованности и законности утвержденных тарифов и нормативов ЖКХ, предоставления грантовых средств субъектам малого и среднего предпринимательства и контроль за их целевым и эффективным использованием, благоустройства и реализации целевых программ по капитальному ремонту жилых домов. Это результаты систематического игнорирования рекомендаций по противодействию коррупции и объективных требований антикоррупционного законодательства, закономерный итог отрицания важности и пользы антикоррупционной профилактики.

Здесь не в полной мере реализуется принцип системности и планирования информационного обеспечения антикоррупционной работы, в том числе на основе имеющихся планов-графиков реализации ведомственных целевых программ по регулированию коррупции. В большинстве органов власти отсутствуют регламенты действий специалистов, ответственных за реализацию данного направления работы, которыми определялись бы сроки и порядок подготовки официальных ответов на запросы СМИ и других представителей

гражданского общества о подтвержденных либо возможных проявлениях коррупции в деятельности чиновников и в сфере их ответственности.

Собственные информационные материалы о предотвращении и профилактике коррупции публикуются бессистемно, их количество недостаточно, а качество низкое. При этом, опубликованные независимых СМИ и в блогосфере критические материалы о возможных признаках коррупции в деятельности чиновников, как правило, не подвергаются должному анализу и рассмотрению на заседаниях рабочих групп по профилактике коррупции, не становятся основанием для проведения служебных проверок, о результатах которых сообщалось бы общественности в пресс-релизах через СМИ или официальные сайты.

Таким образом, фактически отсутствуют собственные актуальные для целевой аудитории и получившие качественное информационное сопровождение антикоррупционные медиа-поводы. Бессистемность информационных материалов о реализуемых мероприятиях по противодействию коррупции в совокупности с отсутствием собственных информационных поводов в указанной сфере является существенным недостатком рассматриваемого направления антикоррупционной работы.

В результате информационное обеспечение реализуемых мер по профилактике коррупции фактически необоснованно перекладывается на гражданское общество в лице независимых СМИ, представителей блогосферы, которые зачастую выступают с резкой и бездоказательной критикой действий или бездействия чиновников и формируют искаженное представление в обществе о работе сферы ГМУ[72].

Большое значение имеет эффективность работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

В этом направлении имеет место положительная динамика по рассмотрению на заседаниях комиссий конкретных вопросов по конкретным основаниям, прежде всего, вопросов, касающихся: а) проверки достоверности и полноты представляемых государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; б) дачи согласия служащим на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора; в) соблюдения служащими требований об урегулировании конфликта интересов[26; 85].

В 2020-2021 гг. наметилась тенденция к снижению количества заседаний комиссий. Это связано, с одной стороны, с пандемией коронавирусной инфекции, а, с другой, отсутствием либо недостаточным количеством возникших в этот период оснований для проведения заседаний. Следует учитывать, что специфика деятельности комиссий состоит в том, что их работа зависит не только от инициативности должностных лиц, но и от наличия либо отсутствия оснований для проведения их заседаний, возникающих, зачастую, по независящим от ответственных должностных лиц причинам. Несмотря на то, что в некоторых органах продолжает присутствовать формализм при анализе выносимых на заседания комиссий вопросов, можно сделать однозначный вывод об эффективности работы по данному направлению.

Проводятся совещания и семинары с руководителями и членами комиссий по разъяснению положений антикоррупционного законодательства, нормативных основ и процедурных вопросов работы комиссий, возможных оснований для проведения их заседаний, возможных санкций за нарушения антикоррупционного законодательства.

По итогам проведенных заседаний, в том числе в результате взаимодействия с органами прокуратуры, были не только выявлены

допущенные государственными и муниципальными служащими нарушения антикоррупционного законодательства, но и наложены соответствующие дисциплинарные взыскания и иные меры реагирования. Например, по итогам работы комиссии при Администрации м.р. Ставропольский Самарской области в 2021 году трое муниципальных служащих были привлечены к дисциплинарной ответственности.

В качестве практических результатов работы таких комиссий можно выделить следующие: «а) привлечение к дисциплинарной ответственности лиц, допустивших нарушения антикоррупционного законодательства в данной сфере; б) правовое просвещение служащих в части разъяснения негативных последствий нарушения запретов, требований и ограничений, установленных федеральным законодательством»[26, с. 33].

Одной из значимых проблем в деятельности комиссий является отступление от нормативных положений в части неправомерного неисполнения процедур проверок, обязательных в отношении служащих, процедур согласования.

Повышение количества заседаний комиссий с одновременным снижением количества лиц, привлеченных к ответственности, свидетельствует о повышении профилактической роли таких комиссий в сфере предупреждения коррупции.

На основании изложенного для обеспечения должной реализации мероприятий данного направления антикоррупционной работы необходимо следовать следующим рекомендациям:

- рассматривать на заседаниях комиссий не реже одного раза в квартал вопросы правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными ре-

шений и действий (бездействия) органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

- рассматривать на заседаниях комиссий результаты осуществления контроля за расходами чиновников;
- в обязательном порядке выносить на заседания комиссий вопросы, касающиеся дачи согласия на замещение должности либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации;
- на постоянной основе проводить мониторинг осуществления государственными и муниципальными служащими своей служебной деятельности в целях профилактики коррупционных правонарушений в их среде, а также качественного и своевременного выявления случаев нарушения ими норм антикоррупционного законодательства и последующего вынесения данных вопросов на заседания комиссий;
- осуществлять постоянное взаимодействие с органами прокуратуры по вопросам, рассматриваемым на заседаниях комиссий;
- активизировать работу по вынесению на заседания комиссий и рассмотрению вопросов, касающихся взаимодействия государственных и муниципальных органов публичной власти;
- осуществлять планирование работы комиссий, рассматривать организационные вопросы работы комиссий, анализировать вопросы антикоррупционного мониторинга, проводить организационные совещания с участием заинтересованных лиц, на которых бы рассматривались итоги выполнения мероприятий антикоррупционной направленности в сфере ГМУ, рассматривать вопросы практической реализации законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе и

противодействию коррупции, разрабатывать предложения по повышению эффективности принимаемых мер;

- осуществлять постоянное взаимодействие с должностными лицами, ответственными за информационное освещение антикоррупционной деятельности в сфере ГМУ, в части регулярной передачи им информации о проведении заседаний комиссий, о результатах рассмотрения вопросов, о привлеченных к дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих, а также иной информации, касающейся данного направления антикоррупционной деятельности, с целью должного освещения ее результатов.

Результативность и эффективность работы по рассмотрению обращений граждан по возможным фактам коррупции также заслуживает внимания. Важен количественный анализ поступивших обращений граждан, в которых содержится информация о фактах и возможных фактах коррупции, в их соотношении к общему массиву всех обращений, поступивших в органы власти[72].

В целом сложилась эффективная система работы на данном направлении, отмечаются положительные тенденции в работе с обращениями граждан. В результате этой работы выявляются зоны повышенного коррупционного риска и приняты меры по их устранению. Так, например, в 2020 году в Самарской области была выявлена 21 зона, а в 2021 году – 35 зон повышенного коррупционного риска.

Появилась практика рассмотрения обращений граждан и организаций на заседаниях рабочих групп (комиссий) по противодействию коррупции, созданных в органах публичной власти, как правило, в составе представителей всех отделов и управлений.

На официальных сайтах органов власти работают формы онлайн-обращений, в социальных сетях созданы общедоступные форумы и чаты, где любой желающий может оставить информацию о возможных коррупционных проявлениях, в том числе и анонимно. Все эти обращения рассматриваются в установленные сроки, в том числе коллегиально на заседании рабочих групп по противодействию коррупции, осуществляются выезды. Всем обратившимся гражданам даются разъяснения и мотивированные ответы, которые также размещаются на официальных сайтах и в соцсетях.

Особо необходимо отметить информационное наполнение разделов официальных сайтов органов власти в части антикоррупционной работы, где постоянно публикуется статистическая информация о полученных обращениях, приводится краткое содержание конкретных обращений и информация о принятых по ним мерах. Посетителям сайтов разъясняются способы предотвращения коррупционных нарушений, аналогичных тем, организуются разъяснения органов прокуратуры.

Безусловно, эффективность данного направления далека от идеала. Многие проблемы замалчиваются, многие обращения переадресуются. Отсутствует системная работа и должная практическая отдача. В итоге уровень доверия населения к чиновникам достаточно низок. В этой связи граждане предпочитают обращаться в независимые СМИ, к блогерам, размещать обращения в личных блогах и аккаунтах, либо пытаться достучаться до первых лиц региона или государства.

Причины этого кроются в ряде обстоятельств, в частности:

- недостаточная мотивация чиновников ориентировать свою деятельность на конкретный и положительный для заявителя результат, отсюда формальный подход к рассмотрению обращений;

- отсутствие действенного внешнего, в том числе общественного контроля за результатами работы с обращениями;
- недостаточный уровень профессиональной компетентности исполнителей, который не позволяет выработать действенные методы реагирования на обращения.

Исходя из итогов анализа и с целью устранения вышеназванных факторов рекомендуется реализовать следующие мероприятия:

- инициировать меры, гарантирующие право общественного контроля за ходом решения вопросов по обращениям граждан, повышение ответственности чиновников за конечный результат работы с жалобами;
- определить должностных лиц в каждом органе, ответственных за проведение регулярного мониторинга СМИ с целью выявления информации о возможных коррупционных проявлениях, и обеспечить принятие управленческих решений по ликвидации причин коррупционных проявлений, выявленных на основе информации из обращений граждан и СМИ;
- обеспечить проведение служебных проверок по информации о коррупционных проявлениях, ставших известными из обращений граждан, сообщений СМИ, по комиссионному принципу с выездом на места и привлечением сотрудников проверяющих и надзорных органов, представителей общественных организаций, самих заявителей;
- обеспечить доступность средств информирования региональной и муниципальной власти для граждан, конфиденциальность и защиту источников информации с коррупционными признаками;
- обеспечить проведение в органах власти регулярного анализа поступающих в их адрес обращений граждан о возможных коррупционных

- проявлениях, результативности их рассмотрения с указанием выявленных и устраненных зон повышенного коррупционного риска;
- практиковать систему анонимности обращений граждан с использованием специальных ящиков, размещаемых в общедоступных местах или в местах общего пользования;
  - организовать взаимодействие органов власти с региональными и муниципальными печатными и электронными СМИ в части регулярного освещения проводимой работы по обращениям граждан о коррупции.

В результате проведенного анализа мы можем сформулировать следующие общие выводы.

Проведенная оценка показала, насколько эффективно осуществляют антикоррупционную деятельность на региональном и муниципальном уровне в Самарской области. Обозначены достигнутые результаты, выявлены конкретные проблемы, сформулированы конкретные предложения и рекомендации по повышению эффективности антикоррупционной работы в сфере ГМУ на региональном и муниципальном уровне.

Очевидным недостатком общей оценки эффективности осуществления антикоррупционной политики, реализуемой Самарской области и в отдельных муниципальных образованиях, расположенных на территории региона, является доминирование количественных показателей над качественными. Следует обеспечить переход от количественных показателей к качественным.

## Заключение

Проведение настоящего исследования показало, что успешная реализация антикоррупционной политики требует определения условий и критериев целесообразности применения мер, действительно способных привести управленческие отношения всего государства, отдельных регионов и муниципальных образований в упорядоченное состояние, наиболее благоприятное для устойчивого развития и эффективного функционирования. Учет экономических, политических и социокультурных особенностей территорий является решающим условием для этого. Эффективность антикоррупционной политики в регионах не сводится лишь к реализации действующего антикоррупционного законодательства, которое само по себе не застраховано от изъянов и пробелов и далеко не всегда способствует решению данной проблемы. Спецификация региональных особенностей проблемы коррупции требует вовлечения активных социальных групп в процесс принятия антикоррупционных политических решений, что создает минимизировать поражаемость коррупцией сферы государственного и муниципального управления. От эффективности реализуемой в регионах антикоррупционной политики зависит их социально-экономическое развитие. От того, какой подход применяется обществом и властью к определению коррупции как явления, напрямую зависит направление противодействия этому явлению, а следовательно, антикоррупционная политика государства в целом, отдельных его субъектов, местного самоуправления, гражданского общества и т.д. Основываясь на представлении о коррупции как комплексном широком социально-экономическом явлении, считаем основой противодействия ей – комплексную систему мер, включающую в себя не только правовую и правоприменительную основы, но и постоянный мониторинг, оценку

эффективности антикоррупционной политики и программно-целевой метод в осуществлении антикоррупционной деятельности.

Выполненное исследование позволяет нам обосновать ряд теоретических положений и практических рекомендаций по формированию системы региональной и муниципальной политики противодействия коррупции в сфере государственного и муниципального управления.

1. Учитывая, что коррупция есть социально-экономическое явление, основу противодействия ей составляет комплекс мер, включающий в том числе постоянный мониторинг и оценку эффективности антикоррупционной политики и программно-целевой метод в осуществлении антикоррупционной деятельности.

2. Основными направлениями (в организационно-управленческом и административном плане) и элементами (при системном подходе) проведения оценки осуществления антикоррупционной политики на региональном и муниципальном уровнях являются:

- эффективность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- эффективность информационного обеспечения антикоррупционной работы;
- эффективность работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- эффективность обращений граждан по возможным фактам коррупции.

3. Наибольший интерес представляет методика рейтинговой оценки эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции, апробированная и используемая в ряде регионов (например, Ульяновская, Рязанская, Самарская области). Она позволяет оценить

эффективность осуществления антикоррупционной политики в органах государственной власти региона и местного самоуправления.

4. Правительству Самарской области следует на регулярной основе инициировать и проводить региональный мониторинг эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции, анализировать и оценивать его результаты.

5. Общая оценка эффективности осуществления антикоррупционной политики, реализуемой органами государственной власти и местного самоуправления в Самарской области, свидетельствует, что очевидным недостатком является доминирование количественных показателей над качественными. Данная система и оценка ее эффективности должны претерпеть некоторую трансформацию, направленную на акцент на качественной составляющей антикоррупционной работы.

6. Основными направлениями совершенствования оценки эффективности антикоррупционной политики и повышения эффективности ее реализации в Самарской области на средне– и долгосрочную перспективу можно считать следующие:

- введение института Уполномоченного по противодействию коррупции (исходя из положительного опыта Ульяновской области) с полномочиями в сфере реализации антикоррупционной политики, мониторинга ее основных направлений и оценки ее эффективности на региональном и муниципальном уровнях;
- привлечение населения региона в целом, жителей муниципальных образований и отдельных категорий граждан, а также самих государственных и муниципальных служащих к оценке эффективности осуществления антикоррупционной политики в регионе;

- создание специального регионального антикоррупционного информационного Интернет-сайта, на котором в рамках антикоррупционной работы, проводимой субъектами антикоррупционного процесса, будет в открытом доступе представлена вся аналитическая, правовая (правоприменительная) и иная информация по вопросам эффективности и результативности борьбы с коррупцией в регионе.

7. Необходима реализация комплексного подхода, чему поспособствует именно программно-целевой метод и введение рейтинговой системы в данной сфере. Также имеется необходимость разработки, принятия и последующей реализации антикоррупционных программ, как на региональном уровне, так и в муниципальных образованиях.

Проведенная оценка показала, насколько эффективно осуществляют антикоррупционную деятельность на региональном и муниципальном уровне в Самарской области. Обозначены достигнутые результаты, выявлены конкретные проблемы, сформулированы конкретные предложения и рекомендации по повышению эффективности антикоррупционной работы в сфере ГМУ на региональном и муниципальном уровне.

Полагаем, эти меры в комплексе позволят добиться максимальных результатов в обеспечении эффективности антикоррупционной политики в сфере государственного и муниципального управления на региональном и муниципальном уровне, а, в конечном итоге, в масштабах всей Российской Федерации.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Авдеев В.А., Авдеева О.А. Государственная политика РФ в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности. // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 24-28.
2. Аджиашвили А.О., Агибалова В.Г. Государственное и муниципальное управление: антикоррупционный аспект. // Государство и право: проблемы и перспективы совершенствования: сб. науч. тр. – М., 2021. С. 11-13.
3. Аналитическое исследование: развитие нормативно-правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации / Совет Федерации РФ. – М., 2017. – 205 с.
4. Антонян Ю.М. Типология коррупции и коррупционного поведения // Социология коррупции: Матер. науч.-практ. конф. – М.: РНОПЭ, 2013. С. 37-41.
5. Бабанин В.А., Сбоев Б.К. Ответственность за взяточничество. // Законодательство и экономика. 2004. № 3. С. 24-39.
6. Белов В.Е. Противодействие коррупции в органах государственного и муниципального управления при распоряжении государственным и муниципальным имуществом. // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 7. С. 94-100.
7. Белоусов А.А. Анализ методов противодействия коррупции в государственных органах. // Вестник КРСУ. 2019. Т. 19. № 3. С. 95-97.
8. Богуш Г.И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: Дис. ... канд. юрид. наук / МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2004. – 26 с.
9. Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М.: Советская энциклопедия, 1991. – 862 с.

10. Братановская М.С., Галицкая Н.В. Юридическая характеристика целей, задач и способов государственного управления обеспечением безопасности России. // Гражданин и право. 2013. № 7. С. 15-17.
11. Братановский С.Н. Государственное управление: понятие и социальная сущность // Вестник ЕААН. 2011. № 6. С. 6-14.
12. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Дискреционные полномочия как фактор коррупции в системе исполнительной власти. // Административное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 311-315.
13. Букалерева Л.А., Фортуна К.А. К вопросу о наказаниях за коррупционные и служебные подлоги. // Административное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 17-25.
14. Бутков А.В., Ильин И.В. О некоторых теоретических подходах к феномену коррупции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1(29). С. 16-20.
15. Воронин Ю.А. Борьба с коррупционной преступностью в системе государственной и муниципальной службы. // Чиновникъ. 2006. № 2. С. С. 42-58.
16. Гаухман Л.Д. Коррупция и коррупционные преступления // Законность. 2000. № 6. С. 2-6.
17. Голоманчук Э.В., Астафурова О.А., Омельченко Т.А. Антикоррупционное обучение государственных и муниципальных служащих как элемент цифровизации государственного управления. // Общество: социология, психология, педагогика. 2021. № 12. С. 284-290.
18. Дементьева И.Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти // Проблемы развития территории. 2012. № 2(58). С. 75-85.

19. Егорова Н.А. Уголовно-правовые формы борьбы с коррупцией в новых экономических условиях: Дисс ... канд. юрид. наук / СГАП. – Саратов, 1996. – 23 с.
20. Жаглин А.В., Иванченко Р.Б., Иванченко О.С. О причинах коррупции и мерах по её предупреждению // Вестник Воронежского института МВД России. 2020. № 2. С. 255-262.
21. Закомолдин Р.В. Служебные преступления: конспект лекций.- изд. 2-е. – Самара: Изд. Самар. гуманит. акад., 2013. – 190 с.
22. Закон Ленинградской области от 17.06.2011 г. № 44-оз «О противодействии коррупции в Ленинградской области» // СПС «Консультант плюс».
23. Закон Республики Адыгея от 27.10.2009 г. № 286 «О противодействии коррупции» // СПС «Консультант плюс».
24. Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» // СПС «Консультант плюс».
25. Закон Самарской области от 10.03.2009 г. № 23-ГД «О противодействии коррупции в Самарской области» // СПС «Консультант Плюс».
26. Ильяков А.Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. 2016. № 4. С. 32-36.
27. Ищук Я.Г., Руденко А.С., Чистотина О.Н. Противодействие коррупции в органах внутренних дел: учеб. пособ. – Рязань, 2017. – 84 с.
28. Козлов П. ООН уличила Россию в потакании коррупции. // Известия. 2012. 14 ноября.
29. Коловангин П.М. Борьба с коррупцией в Российской Федерации: Учебник. – Калининград, 2017. – 408 с.

30. Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 г., ратифицирована 08.03.2006 г., вступила в силу 08.06.2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
31. Конвенция ОЭСР «О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» от 21.11.1997 г., ратифицирована 01.02.2012 г., вступила в силу 17.04.2012 г. // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1899.
32. Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 27.01.1999 г. ETS № 173 и Дополнительный протокол к ней от 15.05.2003 г. ETS № 191, ратифицирована 25.07.2006 г., вступила в силу 01.02.2007 г. // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.
33. Конджакулян К.М. Некоторые проблемы в системе государственного управления (Сравнительно-правовой анализ) // Закон и право. 2014. № 11. С. 143-144.
34. Копачев В.П. Антикоррупционная политика в современной России: субъекты, стратегии, механизм: Автореф. дисс. ... к.полит.н. – Астрахань, 2013. – 26 с.
35. Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь / под общ. ред. Р.Р. Газимзянова. – М.: Академия экономической безопасности МВД РФ, 2010. – 139 с.
36. Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы / под ред. Долговой А.И. М.: РКА, 2015. – 362 с.
37. Косалс Л. Между хаосом и социальным порядком // ProetContra. 1999. Т. 4. № 1. С. 21.
38. Кострова, Ю.Б., Минат, В.Н. Региональная экономическая безопасность и антикоррупционная политика: оценка, управление, совершенствование: монография. – Рязань: Изд. «Концепция», 2014. – 312 с.

39. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 83.
40. Краткий словарь современных понятий и терминов / под общ. ред. В.А. Макаренко. – М.: Республика, 2000. – 669 с.
41. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. – М.: НОРМА, 2012. – 366 с.
42. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6. С. 4.
43. Кузьмин Н.А. К вопросу о понятии и содержании коррупции // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 6. С. 128-131.
44. Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 9-10.
45. Кутицкий В.П. Социокультурные причины возникновения коррупции в России // Гуманитарий юга России. 2018. Т. 7. № 6. С. 137-144.
46. Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. М.: Проспект, 2021. – 912 с.
47. Магомедов Н.Н. Понятие коррупции в России // Российский следователь. 2013. № 3. С. 25-28.
48. Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук / МГИМО. – М., 2008. – 52 с.
49. Марьина Е.В. Коррупционные преступления: отраслевое и межотраслевое согласование норм: Автореф. дисс.... канд. юрид. наук / СамГУ. – Самара, 2010. – 24 с.

50. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.
51. Методика профилактики конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, разработанная Генпрокуратурой РФ в 2017 г. // СПС «Консультант Плюс».
52. Миронова А.А., Татарко А.Н. Психологические причины коррупции: роль тревоги // Экономическая социология. 2021. Т. 22. № 1. С. 11-34.
53. Национальная стратегия противодействия коррупции, утв. Указом Президента РФ от 13.03.2012 г. № 297 // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.
54. Нечевин Д.К. Проблемы или противодействия коррупции // Публичное и частное право. 2015. № 1(25). С. 200-211.
55. Номоконов В.А. Коррупция в России: социальные последствия и особенности причин // Актуальные проблемы экономики и права». 2013. № 4. С. 61-67.
56. Об особенностях и причинах современных взяточничества и казнокрадства // <http://www.prokнадzor.ru> (дата обращения: 25.04.2022).
57. Ожегов С.И. Словарь русского языка: около 57 000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 2007. – 797 с.
58. Осипов Г.В., Москвичев Л.Н. Социологический словарь. – М.: Норма, 2010. 606 с.
59. Основы национальной безопасности: учебник для вузов / под ред. К.К. Гасанова, О.В. Зиборова, Н.Д. Эриашвили. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2022. – 351 с.
60. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ – <http://genproc.gov.ru>(дата обращения: 25.04.2022).

61. Официальный сайт по противодействию коррупции Правительства Ульяновской области – <http://anticorrupt.ulgov.ru> (дата обращения: 30.04.2022).
62. Пантелеев В.Ю. Административная реформа как условие реализации антикоррупционной политики // Научный ежегодник Института философии и права РАН. 2018. Т. 18. Вып. 2. С. 106-119.
63. Пантелеев, В. Ю. Антикоррупционное право России: системный анализ: Монография; РАНХиГС при Президенте РФ. – Екатеринбург: Уральский институт управления – филиал РАНХиГС, 2022. – 454 с.
64. Патова Е.М. Антикоррупционные механизмы в реализации кадровой политики государственных органов и органов местного самоуправления. // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 114-122.
65. Платов Е.В. Причины коррупции в России // Наука. Общество. Государство. 2018. Т. 6. № 4 (24). С. 25.
66. Положение о Комиссии при Администрации м.р. Ставропольский Самарской области по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов», утв. Распоряжением Главы Администрации м.р. Ставропольский Самарской области от 29.03.2010 г. № 373-р/1 // СПС «Консультант Плюс».
67. Положение о Комитете по делам молодежи, физической культуре и спорту Управления социального развития администрации муниципального района Ставропольский Самарской области, утв. Распоряжением Главы Администрации м.р. Ставропольский Самарской области от 12.02.2021 г. № 428 // СПС «Консультант Плюс».
68. Положение о порядке сообщения муниципальными служащими администрации м.р. Ставропольский Самарской области о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, утв. Распоряжени-

- ем Главы Администрации м.р. Ставропольский Самарской области от 30.03.2016 г. № 935-р/1 // СПС «Консультант Плюс».
69. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21.04.2021 г. // Российская газета. 2021. 21 апр.
  70. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 11.11.2016 г. № 384 «О государственной программе Республики Калмыкия «Противодействие коррупции в Республике Калмыкия на 2017- 2021 годы» // СПС «Консультант плюс».
  71. Правила сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещающим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 21.01.2015 г. № 29 // СЗ РФ. 2015. № 4. Ст. 668.
  72. Пронина Е.А., Куропаткина М.П., Бобкова Т.С. Выявление проблемных ситуаций при обращении жителей города к должностным лицам. // Экономические аспекты развития России: микро- и макро- уровни: сб. матер. XIII Всеросс. науч.-практ. конф. с междунар. участием. – Киров, 2020. С. 113-117.
  73. Россинская Е.Р. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. М.: Изд. Проспект, 2010. – 93 с.
  74. Сайт Всероссийского центра исследования общественного мнения (ВЦИОМ) // URL: <https://wciom.ru> (дата обращения: 06.01.2022).
  75. Тепляшин И.В. Роль гражданского общества в противодействии коррупции: общетеоретические аспекты // Научный ежегодник Института философии и права РАН. 2009. Вып. 9. С. 516-528.

76. Тимофеева О. Г., Игнатов Д. А. Служебная этика государственных и муниципальных служащих как инструмент противодействия аморальным проявлениям коррупционного характера // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2020. Т. 10. № 2. С. 197-207.
77. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12. 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.
78. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 72.
79. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юстицинформ, 2001. – 354 с.
80. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
81. Указ Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» от 01.07.2010 г. № 821 // СЗ РФ. 2010. № 27. С. 3446.
82. Указ Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы» от 16.08.2021 г. № 478 // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.
83. Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности РФ» от 02.07.2021 г. № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.
84. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. – М.: Норма, 2020. – 176 с.

85. Уткин В.А. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и механизм его предотвращения и урегулирования // Безопасность бизнеса. 2018. № 5. С. 16-23.
86. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ //СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
87. Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953.
88. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
89. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ //СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
90. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1// Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
91. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
92. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
93. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
94. Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Цирин А.М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 58-67.

95. Шедий М.В. Коррупция как социальное явление: Автореф. дисс. ... д.социол.н. / РАНХиГС. – М., 2014. – 46 с.
96. Шорохов В.Е. Правовые основы государственной антикоррупционной политики в России // Российская юстиция. 2019. № 11. С. 49-51.
97. Эффективность законодательства в экономической сфере: научно-практическое исследование / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: ВолтерсКлувер, 2010. – 370 с.
98. Юридический словарь / под ред. А.Н. Адрилияна. – М.: Новая экономика, 2007. – 1162 с.
99. Якимов О.Ю. Проблемы борьбы с коррупцией на государственной и муниципальной службе. // Проблемы российского законодательства: история и современность / редкол. Р.В. Закомолдин и др. Самара: Изд. СаГА, 2012. С. 131-136.
100. Яни П.С. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии. // Российская юстиция. 2001. № 7. С. 28-34.
101. Alatas S.H. The Problem of corruption. – Singapore: Times Books International, 1986. – 153 p.
102. Friedrich C.J. The Pathology of politics: violence, betrayal, corruption, secrecy and propaganda. – N.Y.: Harper & Row, 1972. – 287 p.
103. Kingshott R.P.J., Dincer O.C. Determinants of public service employee corruption: a conceptual model from the psychological contract perspective. // The Journal of Industrial Relations. 2008. Т. 50. № 1. С. 69-85.
104. Rose-Ackerman S. Corruption: a study in political economy. – N.Y.: Academic Press, 1978. – 258 p.
105. Saxena S. Factors influencing perceptions on corruptions in public service delivery via e-government platform/ // Foresight. 2017. Т. 19. № 6. С. 628-646.

106. Simon D., Eitzen D. Elite deviance. 3rd ed. P. XII. – Boston: Allyn and Bacon, 1990. – 367 p.