

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

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

Департамент магистратуры (бизнес-программ)

(наименование)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное и муниципальное управление

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Коррупция в сфере государственного управления: понятие, причины
и предупреждение»

Студент

И.В. Гаврилов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

Доктор юридических наук, профессор Д.А.Липинский

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



Тольятти 2021



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические аспекты коррупция в сфере государственного управления	12
1.1 Исторические тенденции зарождения и развития коррупции.....	12
1.2 Понятие и сущность коррупции в сфере государственного управления	18
1.3 Причины и негативные последствия коррупции в сфере государственного управления.....	21
Глава 2 Основы государственной политики по противодействию коррупции в сфере государственного управления.....	27
2.1 Законодательная база по противодействию коррупции в сфере государственного управления.....	27
2.2 Участие институтов гражданского общества в антикоррупционном контроле в сфере государственного управления	32
Глава 3 Практические аспекты предупреждения коррупции в сфере государственного управления.....	49
3.1 Оценка уровня восприятия коррупции и причин её возникновения в сфере государственного управления	49
3.2 Рекомендации, направленные на предупреждение коррупции.....	54
Заключение	61
Список используемой литературы	65
Приложение А Индекс восприятия коррупции – 2020.....	77

Введение

Актуальность исследования. В современных реалиях, среди огромного количества глобальных проблем, от решения которых зависит развитие общества, одну из главных ниш занимает проблема коррупции, общественная опасность которой невероятно велика. Эта проблема на сегодняшний день представляет собой экономического паразита, имеющего множество форм и обликов, который заразил, практически, все сферы жизнедеятельности общества – государственное управление не исключение.

По справедливому замечанию российского лидера: «Значительных изменений к лучшему пока не видим, что связано в числе прочего не только с коррупцией на разных уровнях, но и не эффективно организуемым контролем» [70]. Исходя из аналитических и статистических отчетов, результаты борьбы с коррупцией утешительными могут быть названы с оптимистичной натяжкой.

Актуализирует тему тот факт, что коррупция в сфере государственного управления не только угроза верховенству закона, но и демократическим свободам и правам человека, а также социальной справедливости. Она подменяет публичные правовые действия и решения коррупционными отношениями, основу которых составляет преобладание частных интересов над общественными.

Коррупция затрудняет развитие государства и общества. Борьба с коррупцией нужно по всем направлениям: от улучшения законов до воспитания в российском обществе нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социально негативного явления.

Бесспорно, искоренить коррупцию возможно только в идеалистическом обществе, но предупреждать ее не только можно, но и нужно, а для этого необходимо оперировать терминологическим аппаратом и знать причины этого негативного явления.

Степень разработанности темы (изученность). Тема коррупции в сфере

государственного управления становилась объектом изучения многих авторов, в числе которых В.Д. Андрианов [1, с. 304]. Автор исследовал причины коррупции в Российской Федерации и возможности противодействия ей. На фактическом материале автор показал формы и методы антикоррупционной деятельности, проанализировал передовой опыт зарубежных государств, которые в мировом рейтинге борьбы с коррупцией занимают ведущее место.

В.Ф.Анисимов и В.Ф. Лапшин считают, что в настоящее время разработанные антикоррупционные меры представляют собой комплекс экономических, социальных, организационных и иных средств, реализуемых в области правотворчества, координации взаимодействия органов власти и управления, кадровой деятельности и общественного контроля. Однако эффективность антикоррупционного воздействия будет достигнута только при условии кардинального пересмотра правил распределения и использования национального дохода, отказа от идеологии сверхдостатка, независимо от источника его получения, понимания каждым членом общества необходимости противодействия коррупции как одному из наиболее опасных социальных явлений [2, с. 71-73].

С.А. Алимпиев анализировал вопросы общесоциального предупреждения коррупционных правонарушений, эффективность некоторых мер по профилактике коррупции, роль и значение просветительских, образовательных и иных мероприятий, которые, по мнению автора, имеют направленность на то, чтобы формировать антикоррупционное поведение государственных и муниципальных служащих. Для того, чтобы улучшить меры по борьбе с коррупцией автор предлагает на постоянной основе анализировать коррупционную обстановку в стране, устанавливать детерминанты и другие значимые факторы и на их основе структурировать целевые планы противодействия коррупции [3, с. 107-110].

Н.Ю. Большакова, на основании исследованного научного и

статистического материала представила комплекс мер по противодействию коррупционным явлениям, основными направлениями которого являются модернизация действующего законодательства и преодоление правового нигилизма граждан [12, с. 99-101].

Интересующей нас темой занимался С. Бурьянов. Автор предложить в борьбе с коррупцией использовать междисциплинарный подход. Именно при помощи использования данного подхода могут быть выявлены причины, порождающие коррупцию и их минимизация позволит уменьшить коррупционные проявления [13, с. 77].

М.Ю. Буш считает, что главная проблема, порождающая коррупцию, – это - валовое увеличение объема взяток в экономике. Предлагая комплекс мер, в тоже время автор утверждает, что искоренить коррупцию не представляется возможным [14, с. 67-68].

Н.П. Варфоломеева изучила проблему мотивации профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих. Автор предлагает для того, чтобы формировать антикоррупционную идеологию сочетать внутреннюю и внешнюю мотивацию в профессиональной деятельности служащих. К внешним мотивам, по мнению исследователя, должны быть отнесены способы и средства, предусмотренные в законе, которые позволяют противодействовать коррупции. К внутренним следует относить самоограничения, самоорганизацию и внутренний контроль, как главные доминирующие аспекты в деятельности служащих и должностных лиц [19, с. 168].

Гехова Д.Х. и Муратова О.В. исследовали универсальные средства противодействия коррупции в различных правопорядках; основные направления государственной антикоррупционной политики на современном этапе и предложили новые подходы в борьбе с коррупцией [21, с. 51-55].

Исследованиям зарубежной практики противодействий коррупционным процессам с целью формирования в России целесообразного механизма предотвращения коррупции свои работы посвятила Ф.В.

Готыжева [26, с. 18].

А.П. Писаренко в своей статье утверждает, что в России нет осуждения коррупции. Население, в своей большей части, воспринимает это негативное явление как должное. Именно поэтому борьба с коррупцией затруднена. Только если у российских граждан сформируется четкое представление, что коррупция в любом ее виде не допустима, это позволит вести более результативную борьбу с ней [72, с. 81-85].

Среди других авторов, занимающихся проблемой коррупции в сфере государственного управления выделим А.И. Авдееву, Т.И. Аравину, В.В. Глущенко, Ф.В. Готыжеву, Ю.Ю. Кузнецова, В.И.Кузнецова, О. В. Муратову, Е. В.Охотского, В. В. Потомского, Б. В. Сидорова, Ф. Ф.Смирнова, Ю.В. Трунцевского, В. Е. Шорохова и др.

Высоко оценивая значимость имеющихся в науке исследований в контексте исследуемой тематики, нельзя не отметить, что многие вопросы до настоящего времени продолжают оставаться не решенными. Таким образом, проблема исследования состоит в научном осмыслении избранной темы.

Цель работы – провести комплексное исследование коррупции в сфере государственного управления, с целью разработать и предложить меры, направленные на ее предупреждение.

Достижение поставленной цели связано с решением следующих задач:

- изучить исторические тенденции зарождения и развития коррупции;
- сформулировать понятие и определить сущность коррупции в сфере государственного управления;
- выявить причины и негативные последствия коррупции в сфере государственного управления;
- проанализировать законодательную базу по противодействию коррупции в сфере государственного управления;
- изучить вопросы, затрудняющие участие институтов гражданского общества в антикоррупционном контроле в сфере государственного управления;

- оценить уровень восприятия коррупции и причин её возникновения в сфере государственного управления;

- разработать рекомендации, направленные на предупреждение коррупции в сфере государственного управления.

Объект работы составили правоотношения, складывающиеся в контексте предупреждения коррупции в сфере государственного управления.

Предметом работы составили организационно-правовые механизмы антикоррупционного регулирования в сфере государственного управления.

Методологическую базу исследования составляют общие и частные научные методы знания. Основным методом, который использован при написании исследования, является диалектический метод познания социальных явлений и процессов. Также при написании работы использованы методы анализа, обобщения и описания выводов исследования. Динамика отдельных показателей в сфере государственного управления анализировалась при помощи сравнительно–сопоставительного метода.

Теоретико-методологической основой магистерского исследования стали отечественные и зарубежные работы по исследуемой проблематике, нормативно-правовые акты Российской Федерации, в аспекте противодействия коррупции в сфере государственного управления, научные труды, информация из официальных Интернет сайтов.

Научная новизна работы. Настоящая работа представляет собой основанное на анализе действующего российского законодательства и правоприменительной практики комплексное исследование, посвященное проблемам теоретического и практического характера, связанным с коррупцией в сфере государственного управления. На основе комплексного анализа теоретических и практических проблем в исследуемой сфере, предложено авторское определение коррупции в сфере государственного управления, как социально-негативного явления, инициируемого гражданами и должностными лицами, в разных областях государственного управления

для разрешения жизненно необходимых потребностей (как личных, так и третьих лиц).

Проведенная работа позволила утверждать, что наравне с мерами юридического, экономического и политического характера, бороться с коррупцией нужно используя социально–психологический фактор. За любым действием, в том числе и имеющих коррупционные проявления, стоит человек, который движим основным мотивом – жажда наживы. Осознавая, что можно нажиться за чужой счет, человек не осознает неправомочность своего действия.

Не исключены случаи, когда после совершенного человек не только не чувствует себя виноватым, но и чувствуя безнаказанность, совершает все новые и новые деяния, разрабатывая новые преступные схемы.

Сказанное актуализирует исследование мотивов коррупционного поведения и применения к лицам социально–психологических методов воздействия.

Положения, выносимые на защиту:

1. Автору удалось доказать, что несмотря проводимую активную работу в аспекте совершенствования системы противодействия коррупции - утверждаются антикоррупционные программы, разрабатываются Национальные планы противодействия коррупции, официальные статистические данные не высвечивают положительной динамики в борьбе с преступными деяниями коррупционной направленности.

2. Низкие показатели борьбы с коррупцией, которая автором определена как социально-негативное явление, инициируемое гражданами и должностными лицами, в разных областях государственного управления для разрешения жизненно необходимых потребностей (как личных, так и третьих лиц), обусловлены, по мнению автора, определенными причинами, в числе которых причины экономического, политического, социально-психологического и нравственного характера.

3. Зарождение и развитие коррупции автор предлагает рассматривать поэтапно:

- первые упоминания о взяточничестве в первых законодательных памятниках (XIV в.) (первый этап);
- дореформенный и пореформенный этапы (с XVI по XIX вв.) (второй этап);
- советский этап (с 1917 по 1991 гг.) (третий этап);
- постсоветский (начиная с 1992 года и продолжаясь в настоящее время) (четвертый этап).

4. По мнению автора, успешно противодействовать коррупции в сфере государственного управления невозможно, если системно не взаимодействовать с разными институтами гражданского общества, в функциональные обязанности которых входит контроль над работой органов государственного управления.

5. Автор разработал меры, направленные на увеличение эффективности противодействия коррупции в сфере государственного управления. В числе таких мер следующие: совершенствовать законодательство; возложить на СМИ обязанность позиционировать образ честного и неподкупного представителя органов государственного управления; контролировать предоставляемую служащими государственного управления документацию; увеличить наказания за коррупционные преступления, совершаемые представителями государственного управления; совершенствовать правовую культуру граждан; развивать социальную рекламу, направленную на предупреждение коррупции в сфере государственного управления; развивать способы защиты граждан, желающих заявить о случаях коррупции в сфере государственного управления; сформировать коммуникативную связь между органами власти и общественных контролеров.

6. Автор утверждает, что для совершенствования профилактики коррумпированности государственного управления необходимо: совершенствовать законодательные положения о борьбе с коррупцией в

системе государственного управления; установить жесткий контроль над исполнением всех антикоррупционных мероприятий; формировать у государственных служащих политическую волю по борьбе с коррупционными проявлениями. Кроме того, профилактика коррумпированности государственного управления, а также ликвидация последствий коррупции должна включать: разработку действенных мер, направленных на профилактику коррупции применительно к конкретной сфере государственного управления; назначение такого уровня заработной платы служащим государственного управления, при котором служащим будет экономически и социально невыгодно внедряться в коррупционные схемы; установление процедур защиты лиц, которые могут пожаловаться на действия руководителей, при обвинении последних в коррупционных проявлениях; развитие сотрудничества с зарубежными государствами по противодействию коррупции.

7. Проведение эффективной работы в области противодействия коррупции является серьезной задачей российского государства. Однако успешно противодействовать данному негативному явлению невозможно, если системно не взаимодействовать с разными институтами гражданского общества, в функциональные обязанности которых входит контроль над работой органов государственного управления. В тоже время данный контроль затруднен рядом причин: институты гражданского общества не активно участвуют в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля; многие органы недостаточно активно пользуются потенциалом институтов гражданского общества; низкий уровень информированности граждан в контексте проблемы.

Научно-практическая значимость заключается в том, что настоящая работа представляет собой основанное на анализе действующего российского законодательства и правоприменительной практики комплексное исследование, посвященное проблемам теоретического и практического характера, связанным с коррупцией в сфере государственного управления.

В работе предложены рекомендации, направленные на предупреждение коррупции. Материал работы представляет интерес для повышения квалификации должностных лиц и государственных служащих.

Апробация и внедрение результатов работы велось в течение всего исследования. Основные положения и выводы, полученные на различных этапах исследования, прошли апробацию и опубликованы в следующих статьях:

1. Гаврилов И.В. Причины, способствующие коррупции в сфере государственного управления и разрушительные последствия данного негативного явления // Международный научный журнал «Молодой ученый». - 2021. № 18(360);

2. Гаврилов И.В. Мероприятия, направленные на минимизацию причин коррупции // Международный научный журнал «Молодой ученый». - 2021. № 18(360).

Структура и объем работы. Магистерская диссертационная работа содержит введение, три главы, заключение, список использованной литературы, 1 приложение, 1 таблицу и 5 рисунков. Объем работы составляет 81 машинописных страниц.

Глава 1 Теоретические аспекты коррупции в сфере государственного управления

1.1 Исторические тенденции зарождения и развития коррупции

Человеческая природа такова, что при наличии возможности упростить себе жизненную ситуацию, человек, не обладающий высоким уровнем самосознания, в большинстве случаев пойдет путем наименьшего сопротивления. Именно с целью упрощения решения множества вопросов в области взаимоотношений с властными органами и появилось такая категория, как «коррупция». В этой связи особую актуальность приобретает исследование исторических тенденций зарождения и развития коррупции.

Обращаясь к историческим аспектам развития законодательства Российского государства, можно отметить, что первые попытки, когда за коррупционные проявления начинают наказывать, относятся к периоду правления Ярослава Мудрого, которым был создан свод законов - Русская Правда. В документе отражены наиболее важные сферы жизнедеятельности общества того времени. Помимо положений, конкретизирующих правовой статус правящего слоя, документ регулировал и сбор дани. Здесь хотелось бы подчеркнуть такой факт, что в то время плата «вирнику» (представитель княжеской администрации) считалась не просто нормой, а обязанностью народа. Так вот, в ст. 42 Русской Правды содержится информация именно о размере такой платы, соответственно все, что сверх установленной нормы – это взятка. Однако ни самого определения взятки, ни меры наказания в документе не содержится.

Следующий исторический период, который представляет собой интерес с позиций развития коррупции – это XV век; именно в данный исторический период появились Новгородская и Псковская Судные Грамоты. Новгородская грамота датируется 1456 годом (в 1471 году была переписана Иваном III), период создания Псковской Судной грамоты помечается 1462 годом (оценки историков периода ее написания сильно разнятся). Данные

правовые документы сохранились фрагментарно, их содержание позволяет сделать вывод, что они затрагивали вопросы взяточничества. Так, в ст. 4 Псковской судной грамоты сказано: «...тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику». Положение ст. 26 Новгородской Судной грамоты гласит: «А докладчикам от доклада посула не взять...» [79, с. 317]. Именно в этот исторический период меняется смысловое значение правовой категории «посул». Если ранее это слово означало плату судье, то в контексте анализируемых правовых документов именно этим словом стали обозначать взятку [4, с. 21]. Именно с этого периода слово «посульник» начинает восприниматься как взяточник [80, с. 1274-1275].

В последующем законодательство, в том числе направленное и на борьбу с коррупцией, получило развитие в Судебнике 1497 г. В ст. 1 Судебника 1497 года упоминается о гостинцах или поборах лицами, призванными осуществлять правосудие: «а посулов бояром, и околничим, и диаком от суда и от печалования не имати; також и всякому судие посула от суда не имати никому» [81, с. 199]. О запрете взяточничества речь идет также в ст. 67 Судебника: «чтобы ищя и ответчик судиам и приставом посулу не сулили в суду» [53]. Уже на данном этапе истории было запрещено не только получать или давать взятку, но и обещать ее. Такой вывод можно сделать из анализа слова «сулить».

Определенное развитие запрещающих взяточничество норм установлено в Судебнике 1550 года (период правления Ивана Грозного), который в определенной степени дублирует Судебник 1497 года. В частности, ст. 1 полностью соответствует ст. 1 предыдущего нормативного акта. Тем не менее, Судебник 1550 года включает в себя и новые положения. Примером являлась ст. 3 в которой речь шла об ответственности судьи (боярина), в случае получения взятки. О конкретной ответственности речи не шло «что государь укажет».

Интерес представляет факт разделения в Судебнике 1550 г. коррупции на две формы ее проявления: лихоимство и мздоимство. Первая категория

означала, что должностное лицо получало пошлины свыше меры, разрешенной законом. Под мздоимством понимаются действия, выполняемые должностным лицом, вопреки интересам правосудия, за определенное вознаграждение [4, с.22]. В указанном документе проводится детализация коррупционных проявлений, а также конкретизируются правонарушения, им способствующие.

Следующий период, вплоть до принятия Соборного Уложения 1649 года, характеризуется большим количеством новых указов (445 указов с 1550 до 1648 года). Это было связано с периодом, который определен в истории как «смутное время». Соборное Уложение 1649 года является первым печатным документом в котором произведена кодификация государственного права. В Соборном Уложении 1649 года взяточничество относилось к разряду должностных преступлений. Здесь взятка начинает разделяться на «поминки» (взятка - вознаграждение) и «посул» (взятка-подкуп) [82, с. 54].

Подлинно всеобщим негативным явлением взяточничество и казнокрадство становится в период правления Петра I. Однако борьба со взяточничеством фактически закончилась ничем, так как взятки брало все ближайшее окружение Петра I, включая и князя Меншикова. Тем не менее, в этот период были изданы следующие указы Петра I:

Указ «О воспрещении взяток и посулов» (1714 год, документ устанавливал жалование для чиновников, тем самым было отменено их поместное обеспечение);

Указ «О фискалах и о их должности и действии» (1714 год, документ вменял в обязанности фискалов борьбу с казнокрадством и взяточничеством);

«Табель о рангах» (1722 год, устанавливал четкую структуру жалования для чиновников, с целью предотвращения взяточничества и казнокрадства) [33, с.750].

Настоящую борьбу со взяточничеством летописцы связывают с

периодом правления Екатерины II. 18 июля 1762 г., почти сразу после вступления на престол, она издает указ об удержании судей и чиновников от лихоимства, в котором говорилось: «... Мы уже от давняго времени слышали довольно, а ныне и делом самим увидели, до какой степени в государстве нашем лихоимство возросло, так, что едва есть ли малое самое место правительства, в котором божественное сие действие, суд без заражения сей язвы отправлялося... Никто, обвиненный в лихоимстве, - ежели только жалоба до нас дойдет праведная, яко прогневающий Бога, не избежит и нашего гнева...» [37].

К началу второй половины XIX в. законом в интересующем нас аспекте является Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. Ответственность за коррупционные преступления была предусмотрена в главе XI пятого раздела Уложения «О мздоимстве и лихоимстве». Важным моментом выступает тот факт, что мера наказания определялась в зависимости от размера взятки.

Следующий к рассмотрению документ – это Уголовное уложение 1903 г. Вопросам взяточничества в данном документе посвящены ст. 656, ст. 664 и ст. 665. В Уголовном уложении 1903 г. также разграничиваются понятия «мздоимство» и «лихоимство».

Смена государственного строя, имевшая место в октябре 1917 г., не искоренила коррупцию, что в принципе было невозможно. Но сложившаяся в стране ситуация требовала новшеств, в том числе и в части законодательства. Реальная опасность взяточничества, воспринимаемого большевиками «как позорный пережиток старого общества и попытка подорвать основы нового государственного строя» [52, с. 178], способствовала суровости мер в борьбе с этим негативным явлением.

На данном историческом этапе важность имеет такой документ, как УК РСФСР 1922 г. Вопросам взяточничества посвящены две статьи: ст. 114 и ст. 115. Документ просуществовал сравнительно недолго, в 1926 году был принят новый Уголовный кодекс (УК РСФСР 1926 г.). В УК РСФСР 1926 г.

взяточничеству уделено меньше внимания; как и в УК РСФСР 1922 г. ответственности за него посвящены лишь две статьи – ст. ст. 117 и 118, в которых установлено следующее: непосредственно получение взятки каралось сроком тюремного заключения до двух лет; в случае если одновременно констатировались отягчающие обстоятельства, устанавливался минимальный срок лишения свободы от двух лет, и предусматривалась строгая изоляция. Максимальный срок не устанавливался, в отдельных случаях могла быть назначена высшая мера наказания с конфискацией имущества; отдельная мера ответственности устанавливалась при даче взятки или посредничестве во взяточничестве – срок лишения свободы до 5 лет.

УК РСФСР 1960 г. отличается от УК РСФСР 1926 г. тем, что значительно увеличена мера наказания за взяточничество. При этом необходимо отметить тот факт, что данный документ претерпевал постоянные изменения вплоть до 1996 года. В одной из редакций непосредственно получение взятки каралось сроком до 10 лет с конфискацией имущества (ст. 173 УК).

Действующий в настоящее время УК РФ предусматривает целую систему коррупционных преступлений, что в некоторой степени усложняет уголовный закон в данной части.

В своем большинстве к коррупционной группе преступлений авторы относят получение взятки (ст. 290 УК РФ), дачу взятки (291 УК РФ), посредничество во взяточничестве (291.1 УК РФ), мелкое взяточничество (291.2 УК РФ) и другие преступления, объединенные рядом общих признаков (взаимосвязаны с положением, которое занимает субъект по службе, наличие в действиях субъекта корыстной мотивации и др.).

Одна из попыток разделения коррупционных преступлений на группы принадлежит И.С. Паршину, который взяв за основу строение УК РФ, предлагает две группы таких преступлений. В первую группу автор относит все преступления «нарушающие функционирование российской экономики,

во вторую деятельность государственной власти» [74, с. 64]. Разделение анализируемой группы преступлений автор делает и в зависимости от того, кто является субъектом преступного деяния: должностные лица и лица, выполняющие функции управления в коммерческой или иной организации.

Многие ученые, рассматриваемые преступления истолковывают узко, как «акты подкупа двух сторон: подкупающей и подкупаемой». Не внося никакой аргументации. Л.В. Иногамова-Хегай в группу преступлений коррупционной направленности включает «преступления, совершаемые в экономической сфере, взяточничество, злоупотребление должностным положением [7, с. 169]. А.И. Долгова к коррупционным преступлениям относил получение и дачу взятки [30, с. 62]. Кроме указанных составов, есть и многие другие, представленные в Особенной части уголовного законодательства, также имеющие коррупционную составляющую.

Несмотря на многообразие коррупционных преступлений, анализ документов законодательного характера не позволяет утверждать об отсутствии единой их систематики. Например, исчерпывающий перечень интересующих нас преступлений представлен в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 24 [13]. К таковым законодатель относит «ст. 290 УК РФ («Получение взятки»); ст. 291 УК РФ («Дача взятки»); ст. 291.1 УК РФ («Посредничество во взяточничестве»).

В числе преступлений, связанных с коррупционными преступлениями, законодатель указывает на ст. 159 УК РФ («Мошенничество»); ст. 160 УК РФ («Присвоение или растрата»); ст. 204 УК РФ («Коммерческий подкуп»); ст. 292 УК РФ «Служебный подлог»; ст. 304 УК РФ «Провокация взятки, коммерческого подкупа либо подкупа в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд». Указанный список можно продолжить составами статей 291, 291.2, 204, 204.2 УК РФ, представленных в п. 4 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 14 июня 2018 г. № 17 [67].

Анализ изложенного позволяет делать вывод, что коррупция

сопровождает государство на протяжении всей его истории, формируясь из обычая делать подарки для того, чтобы добиться расположения.

Предлагаем следующее разделение этапов зарождения и развития коррупции:

Первый этап берет свое начало с первых упоминаний о взяточничестве в первых законодательных памятниках (XIV в.).

Второй этап может быть именован дореформенным и пореформенным. Его продолжительность может быть определена с XVI по XIX вв.

Третий этап – советский, длился на протяжении практически всего XX века (в частности с 1917 по 1991 гг.).

Четвертый этап – постсоветский. Начало этапа с 1992 года (продолжается и в настоящее время).

1.2 Понятие и сущность коррупции в сфере государственного управления

Коррупция явление повсеместное. Данный негативный феномен имеет множество определений, как в правовых документах, так и юридической науке. Данный факт позволяет утверждать, что вопрос о сущности понятия «коррупция» является дискуссионным. Согласимся с мнением И.В. Бараненковой, которая считает, что «основные споры связаны именно с толкованием данного термина» [15, с.28]. И.П. Кучеров рассматривает коррупцию в узком смысле. По мнению автора – это «явление, когда должностное лицо умышленно пренебрегает своими обязанностями или действуют вопреки этим обязанностям ради того, чтобы получить материальное вознаграждение [51, с. 149].

Н.Н. Меньшенина определяет коррупцию, как злоупотребление управлением общественной властью для получения выгоды в личных целях или получения выгоды в целях третьих лиц или групп [50, с. 31].

Проанализировав литературные источники, утверждает, что среди

авторов на данное негативное явление, нет единого мнения. В своем большинстве исследователи коррупцию определяют в двух смыслах – широком и узком.

В узком смысле коррупция - это совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве и отличающиеся таким квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения либо в групповых интересах.

Широкое понимание коррупции заключено в том, что его сторонники делают акцент на любом корыстно-направленном поведении должностного лица. А.И. Довбня и А.В. Юрковский в своей научной статье отмечают, что более широким и полным следует признать такой подход, который признает коррупцию общественно опасным и противоправным деянием, которое проявляется в политике, экономике, в социальной сфере и многих других сферах деятельности или в государственном управлении, за которое нормативными правовыми актами устанавливается уголовная, административная, дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность [29, с. 27-28].

По мнению И.Ю. Мурашкин и Д.Ю. Кайгородова «понятие коррупции не должно ограничиваться перечнем конкретных преступных посягательств. Это негативное явление намного обширнее конкретных преступных деяний, касающихся незаконного обогащения, что говорит о необходимости в понимании коррупции включать и условия, способствующие получению должностными лицами незаконных выгод» [62, с. 279].

Законодательное определение коррупции находим в ФЗ «О противодействии коррупции». В документе говорится следующее: «коррупция представляет собой злоупотребление служебным положением, либо дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп или какое-либо другое незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным

интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение всех вышеперечисленных действий от имени или в интересах юридического лица» [93]. Не все авторы согласны с тем, что предлагаемое законодателем определение безупречно. В частности, такого мнения придерживается И.О. Агапова. Вывод автора основывается на следующих утверждениях:

- «подменяются понятия, в результате чего термин «коррупция» сводится к простому юридическому оцениванию;
- перечисление преступных деяний через запятую позволяет считать, что каждое из них полагается частью целого» [8, с. 30].

Определение коррупции представлено и в международных документах. например, в Конвенции ООН [42]. В ст. 8 Конвенции коррупция определена, как обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества...вымогательство или принятие..., какого-либо неправомерного преимущества.

Систематизировав материал, представленный при рассмотрении данного вопроса, выделим признаки, присущие коррупции:

- антисоциальность;
- общественная опасность;
- может проявляться на разных уровнях;
- находится под запретом многих отраслей законодательства под страхом наказания (взыскания);
- служебные полномочия используются не по назначению;
- способствует бюрократизации государственного аппарата.

Учитывая, что государственное управление - это целенаправленная деятельность органов государственной власти, направленная на

преобразование российского общества и достижения целей, предусмотренных Конституцией РФ, предлагаем коррупцию в сфере государственного управления определять как социально-негативное явление, инициируемое гражданами и должностными лицами, в разных областях государственного управления для разрешения жизненно необходимых потребностей (как личных, так и третьих лиц).

1.3 Причины и негативные последствия коррупции в сфере государственного управления

По утверждению научной общественности причины коррупции находятся в самом обществе, непрерывно воспроизводящим факторы экономического, политического, национального, идеологического, психологического характера, порождающие данное негативное явление. Учитывая, что в сфере государственного управления свои функциональные обязанности реализуют, в том числе и обычные граждане, «ничего человеческого им не чуждо» [49, с. 12]. Сказанное позволяет утверждать, что природа причин коррупции чрезвычайно сложна и вобрала в себя целый комплекс причин объективного и субъективного характера.

Первая группа причин, требующих внимание – это причины экономического характера. Многие авторы в качестве наиболее важных причин экономического характера, оказывающих негативное влияние на сферу государственного управления, в том числе и способствующие коррупции в данной сфере выделяют следующие:

- экономическая нестабильность, находящаяся в зависимости от политики и внешних явлений;

- население обнищало, а государство неспособно обеспечить государственным служащим достойное содержание, что способствует нарушениям, приводящим к массовой низовой коррупции. Данная причина нами в полной мере поддерживается. Особенно она актуальная в условиях,

когда страна переживает выход из кризиса, связанного с пандемией COVID-19;

- сформировалась группа материально обеспеченных людей, которые могут давать взятки, иногда огромные;

- отсутствие правовой базы, слабость контроля за ее реализацией;

- отсутствие эффективной рыночной конкуренции, что позволяет получать сверхдоходы, а также добиваться успеха не работой, а путем подкупа.

Не менее важны и причины политического характера, которые выражаются в следующем:

- непрозрачность власти;

- появляются новые системы политического патронажа, позволяющие в числе прочего, обеспечивать избирателей голосами на выборах;

- в системе управления начали формироваться возможности, которые позволяют служащим выстраивать новые правила отношений с населением и предпринимателями;

- в некоторых управленческих структурах свою деятельность реализуют лица, не имеющие должного профессионального уровня;

- слишком много чиновников, что снижает контроль за их деятельностью и снижает возможности их высокой оплаты труда;

- нет качественных механизмов, позволяющих смещать коррумпированных лиц;

- процветает коррупция в правоохранительных органах [10, с. 214].

Как справедливо отмечает М.А. Мушинский: «главная причина коррупции – это отсутствие политической воли к принятию адекватных законодательных и властно-организационных решений со стороны представителей органов госвласти» [58, с. 54]. Считаем, что дефект, на который указывает М.А. Мушинский, можно наблюдать как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

Г.А. Сатаров считает, что коррупция – это сложное социальное

явление, которое коренится не столько в несовершенстве человеческого существа, сколько в несовершенных устройствах властных механизмов» [84, с. 28].

Депутатами Госдумы многократно высказывались позиции о том, что источником коррупции следует считать олигархический капитал, т.е. политический режим, при котором власть сосредоточена в руках малочисленной группы крупных собственников и обслуживает, прежде всего, их личные и групповые интересы, а не интересы всех граждан. Поэтому удаление крупного капитала от власти – важнейшее условие противодействия коррупции [88, с. 32].

Считаем необходимым высказать согласие с теми авторами, которые считают, что борьба с коррупцией предполагает применение жестких репрессивных мер. Несмотря на высказанное согласие – поясним, что проблема принципиально глубже и заключена в том, что нужно добиться того, чтобы институты государства должны быть подконтрольны обществу

Говоря о коррупции в правоохранительных органах считаем важным отметить, что процветанию этого явления способствует и безответственность адвокатского корпуса. Не является редкостью, когда адвокаты и юристы «сращиваются» с недобросовестными правоохранителями, не желая реагировать на их нарушения. Подтвердим сказанное примерами. Так, «по приговору суда бывший следователь и столичный адвокат получили по 10 лет колонии за то, что пытались за 12 миллионов рублей переqualифицировать уголовное дело на менее тяжкую часть статьи УК РФ» [34]; «по подозрению в получении взятки в 15 миллионов руб. в Москве задержаны следователь по особо важным делам Главного следственного управления московского главка МВД и адвокат Адвокатской палаты. Деньги они получили за действия в пользу обвиняемого по уголовному делу в мошенничестве» [9]; «в Волгограде при получении взятки в размере 2,5 млн. рублей задержали федерального судью Дзержинского районного суда. Деньги передавала супруга арестованного по делу о

покушении на губернатора» [20].

В числе других причин, способствующих коррупции в сфере государственного управления, выделим причины социально-психологического и нравственного характера. К числу данных причин следуют относить следующие:

- традиционные нравственные нормы сменил культ денег. Многие граждане желают разбогатеть любой ценой;

- в обществе формируется нестабильность, а это способствует формированию у служащих чувства неуверенности. Отсутствие гарантий самосохранения способствует соблазну коррупции;

- личность отчуждена от государственной власти. Из-за этого люди привыкли думать, что без подкупа сделать ничего нельзя;

- круговая порука среди коррупционеров;

- многовековая история мздоимства, сделавшая коррупцию традицией, вписанной в образ жизни;

- правосознание граждан остается низким. В обществе сформировались стереотипы двойной морали. Население охотно поддерживает публичные обвинения в коррупции, но для решения собственных проблем соглашается принимать «правила игры»;

- в среде чиновников преобладает низкий уровень культуры. Многим чиновникам свойственна корысть, зависть, безудержный карьеризм, готовность принести в жертву материальной выгоде закон, нормы морали, профессиональную честь;

- чиновники психологически готовы к подкупу. Честный чиновник, каждый день слышащий и читающий одно и то же: «У нас берут все!», может начать воспринимать себя «белой вороной», неудачником, которому даже взятки никто не предлагает;

- феномен обоюдной вины дающего и берущего взятку перед друг другом [88, с. 21].

Охватившая мир пандемия коронавируса, также способствовала ряду

причин совершения коррупционных проявлений в разных сферах государственного управления:

«1. государственные закупки – риск того, что контракты будут присуждены аффилированным лицам, особенно в условиях срочности, только возрастает;

2. медицинские услуги – граждане стали значительно чаще подкупать сотрудников здравоохранения с целью получения более приоритетного доступа к медицинским услугам;

3. исследования и разработка медицинских продуктов – инвестирование в медицинские исследования, в том числе и разработку лекарств и вакцины от COVID-19 стало одной из уязвимых точек;

4. разработка мер поддержки бизнеса и населения – в рамках принимаемых правительством чрезвычайных мер может быть установлен неправомерный преференциальный режим для отдельных групп, компаний, предприятий или секторов;

5. коррупция в частном секторе – увеличивается вероятность подкупа со стороны юридических лиц с целью активизации замедлившихся из-за вводимых ограничений бизнес-процессов» [101].

Драго Кос считает, что «коррупция оказывает по-настоящему вредоносное воздействие, особенно в области экономической и социальной сферах. Едва ли можно сомневаться во вреде, который наносит коррупция. Пассивность в борьбе с коррупцией может вызвать серьёзную реакцию со стороны обычных граждан» [102]. С автором солидарны и другие исследователи [105, 106].

Анализ изложенного позволил сделать вывод, что причины коррупции в сфере государственного управления – это комплекс факторов объективного и субъективного характера. В числе основных причин, способствующих данному негативному явлению нужно выделять экономические, политические, социально-психологические и нравственные причины.

Последствия коррупции в сфере государственного управления могут

быть представлены следующим:

- государственные средства и ресурсы расходуются неэффективно;
- вследствие подрыва налоговой системы государство теряет налоги;
- вследствие того, что инвестиции в производство уменьшаются, экономический рост замедляется;
- качество услуг, оказываемых населению государственными органами, заметно снижается;
- происходит расширение теневой экономики, что в числе прочего способствует неофициальной занятости населения;
- в обществе возрастает социальное неравенство и напряженность;
- коррупция является «подпиткой» для организованной и должностной преступности;
- в обществе происходит утрата доверия к государственным органам и их представителям;
- происходит снижение уровня нравственности;
- повышается уровень безработицы, инфляции, социально-негативных явлений, связанных с преступностью;
- в обществе начинают формироваться устойчивые радикально настроенные группы и организации.

Глава 2 Основы государственной политики по противодействию коррупции в сфере государственного управления

2.1 Законодательная база по противодействию коррупции в сфере государственного управления

Законодательное регулирование противодействия коррупции представляет собой совокупность законов и нормативно-правовых актов, которые включают в себя те нормы права, которые призваны оказывать положительное влияние на борьбу с коррупционными проявлениями в сфере государственного управления.

В настоящее время законодательство о противодействии коррупции нормами Федерального закона «О противодействии коррупции» [93], Уголовного кодекса Российской Федерации [91], а также законодательства об административных правонарушениях [43] не исчерпывается. К антикоррупционным нормам следует отнести и многие другие положения Федеральных законов, рассмотрим некоторые из них. Первый закон на который обратим внимание, это ФЗ РФ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [94].

В положениях данного документа определена процедура контроля за расходами госслужащих, а также их супругов и несовершеннолетних детей. Законодатель обязывает отчитываться о каждой сделке, которая касается приобретения недвижимости (в т.ч. земельных участков), транспорта, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), а также об источниках, за счет которых это имущество было приобретено. В нормах документа определены лица, полномочные возбуждать проверку государственных служащих и органы (подразделения), проводящие ее. Если в результате проверки будут выявлены обстоятельства, несоответствия расходов общему доходу, ее материалы должны быть

направлены в прокуратуру.

Важное значение имеют и нормы ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [95]. В нормах документа определены правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Следует отметить, что правом проводить независимую экспертизу наделены граждане и общественные организации (в таком случае экспертиза проводится за их счет). Несмотря на то, что заключение, составленное по результатам данной экспертизы носит рекомендательный характер, оно обязательно должно быть рассмотрено.

В ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определены правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы РФ. Закон регулирует правоотношения, которые связаны с поступлением на государственную гражданскую службу, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ [96].

В аспекте рассмотрения вопросов, касающихся законодательной базы по противодействию коррупции в сфере государственного управления нельзя не выделить и положения ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [97]. Прокуратура является единой системой федеральных органов, в полномочия которых входит:

- осуществление государственного надзора за исполнением правовых норм РФ в процессе преследования уголовного характера;

- соблюдение прав и свобод человека;

- охрана интересов государства и общества;

другие функции, связанные с соблюдением законности. Считаем, что в числе этих функций и борьба с коррупционными проявлениями в сфере

государственного управления.

Весомый вклад в раскрытие коррупционных деяний, в том числе при проведении государственных закупок, вносят подразделения МВД России, Следственного комитета Российской Федерации, ФСБ России и других ведомств. Задачи по активизации данной работы постоянно ставятся руководителям правоохранительных органов в ходе координационной деятельности Генпрокуратуры. Особо подчеркну, что борьба с мздоимцами в нашей стране ведется бескомпромиссно и без каких-либо скидок на чины, должности и былые заслуги.

В отдельных федеральных министерствах приняты и действуют ведомственные Кодексы служебного поведения государственных служащих. Нормы, регулирующие поведение госслужащих, к примеру, в Волгоградской области представлены в следующих нормативных документах: Закон Волгоградской области от 8 апреля 2005 г. № 1045-ОД «О государственной гражданской службе Волгоградской области» (с последующими изменениями) [32]; Постановление Главы Администрации Волгоградской области «Об утверждении Морального кодекса государственных гражданских служащих Волгоградской области» [68].

Кроме вышеуказанных положений существует ряд методических рекомендаций, которые ориентированы на профилактику коррупционных действий со стороны госслужащих. Речь идет, к примеру, о «Реализации профилактических мероприятий подразделениями кадровых служб федеральных госорганов», «Организации антикоррупционного обучения» и др.

Несмотря на всю логичность и легитимность законодательного подхода к вопросам противодействия коррупции, в практической деятельности можно наблюдать отсутствие четкого понимания механизма такого противодействия.

Анализ изученной в рамках темы литературы показал, что в сфере государственного управления встречается достаточно много коррупционных

проявлений, несмотря на обширную законодательную базу, направленную на противодействие коррупции. Большинство исследователей утверждают, что реальные шаги по минимизации коррупции уже сделаны, но проблема далека от своего решения. Не улучшили ситуацию и принятые корректировки в УК РФ и УПК РФ [5], установившие уголовную ответственность, например, за нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ), посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ), мелкое взяточничество (ст. 291.2 РФ) и др.

В настоящее время уголовная ответственность грозит не только чиновникам, но и лицам, не относящимся к категории должностных. В том числе работникам контрактной службы, контрактным управляющим и другим лицам, имеющим отношение к сфере государственного управления. Примеров, свидетельствующих, что коррупция в сфере государственного управления, не является редкостью, множество. Например, Самарского депутата от «Единой России», руководителя региональной общественной организации «Дорога63» в Самаре задержали сотрудники УФСБ по региону по подозрению во взяточничестве. По версии следствия, виновному предназначалась взятка в размере 1,5 млн. рублей за его отказ, как учредителя коммерческой организации, от участия в электронном аукционе на оказание услуг по реализации арестованного имущества. По версии следствия виновный обратился к представителю фирм «Атлант-Групп» и «Арго» с предложением — заплатить 1,5 млн руб. за отказ «БСТ» от участия в электронных торгах Росимущества по продаже арестованных активов и снижение начальной (максимальной) цены контракта. ООО «Арго» выиграло аукцион, компания виновного в нем не участвовала. На следующий день депутат попросил знакомого адвоката выступить его представителем при получении денег. По версии самого виновного, 1,5 млн руб. он должен был получить за продажу своей доли в ООО «БСТ». На тот момент представитель «Арго» уже действовал в рамках оперативного эксперимента. Переданные деньги были денежным муляжом. Сразу после этого сотрудники УФСБ по

региону задержали посредника. Своей вины депутат не признал [16].

В другом примере ФАС России рассмотрела две жалобы компании «ГУАР» на действия Министерства науки и высшего образования России, Севастопольского государственного университета при закупке работ по строительству и реконструкции общежитий высшего учебного заведения с общей ценой контрактов около свыше 1,2 млрд рублей. Документацией аукциона установлено требование к участникам закупки, в частности что «членство в саморегулируемой организации в области архитектурно-строительного проектирования имеющей компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств». ФАС установила, что заказчик неправомерно требовал от участников закупки предоставить данные о членстве в саморегулируемой организации в области архитектурно-строительного проектирования. Такие требования противоречат Закону о контрактной системе [77].

Примеров коррупционных проявлений много. Однако, исходя из того, что данным преступлениям свойственен высокий уровень латентности, имеющиеся данные статистики можно считать лишь приближенными к реальности и смело утверждать о существовании как явной, так и скрытой коррупции в сфере государственного управления.

Проведя анализ литературы и статистических данных, изученных в результате работы над исследованием, приходим к выводу, что эффективность действующих механизмов противодействия коррупции в сфере государственного управления, низкая и что нужно разработать новые или корректировать старые меры.

Считаем, что наравне с мерами юридического, экономического и политического характера, бороться с коррупцией нужно используя социально–психологический фактор. За любым действием, в том числе и имеющих коррупционные проявления, стоит человек, который движим основным мотивом – жажда наживы. Осознавая, что можно нажиться за чужой счет, человек не осознает неправомерность своего действия.

Не исключены случаи, когда после совершенного человек не только не чувствует себя виноватым, но и чувствуя безнаказанность, совершает все новые и новые деяния, разрабатывая новые преступные схемы.

Уверены, что исследование мотивов коррупционного поведения и применение социально–психологических методов воздействия, с использованием массовой пропагандистской компании, должно стать доминирующим направлением повышения качества противодействия коррупции в сфере государственного управления.

Анализ вышеизложенной законодательной базы иллюстрирует правовое разнообразие законов и нормативно-правовых актов, направленных на противодействие коррупции в сфере государственного управления. Вместе с законодательными документами высших федеральных органов государственной власти в сфере государственного управления действуют ведомственные акты федеральных органов власти, которые призваны регулировать общие вопросы противодействия коррупции.

2.2 Участие институтов гражданского общества в антикоррупционном контроле в сфере государственного управления

С точки зрения современного понимания, гражданское общество – это комплекс общественных институтов, которые ориентированы на то, чтобы обеспечивать гражданам и их объединениям возможности по осуществлению последними своих интересов и инициатив.

О какой бы сфере общественной жизни не шла речь, в каждой из них возникают институты гражданского общества, поэтому вопрос, заявленный в названии параграфа, имеет преимущественно не только теоретический интерес, но и практическое значение.

Коррупция в области государственного управления не является редкостью (о чем неоднократно упоминалось на страницах исследования). Для того, чтобы минимизировать коррупционные проявления в данной

сфере, государство активно взаимодействует с институтами гражданского общества. Необходимость взаимодействия в данном случае может быть определена следующими ключевыми моментами [47, с. 80-88]:

- коррупция нарушает не только интересы государства, но и общественности;
- субъектами коррупции могут быть не только государственные служащие, но и граждане, их объединения, организации, таким образом, профилактика коррупции, формирование нетерпимости к коррупционному поведению должны осуществляться во взаимодействии с органами власти и институтами гражданского общества.

В ФЗ «О противодействии коррупции» выделено 21 направление, имеющее направленность на то, чтобы повышать эффективность противодействия коррупции, среди которых четверть связана с участием общественности:

- формируются механизмы взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными палатами, а также с гражданами и институтами гражданского общества;
- разрабатываются мероприятия, направленные на привлечение граждан к активному участию в противодействии коррупции;
- обеспечивается доступ граждан к информации о деятельности органов власти и др. [93].

В настоящее время можно говорить о разных критериях классификации институтов гражданского общества (см. таблицу 1).

Таблица 1 – Виды институтов гражданского общества

Классификационный признак	Институты
Степень организации	Предусмотренные законодательством и не регулируемые нормами права
Субъекты реализации	Индивидуальные и коллективные
Принцип формирования	Территориальные, производственные, организованные по месту обучения, жительства и др.
Инициатор создания	По инициативе отдельных граждан, общественных объединений; по инициативе

	органов власти
Выполняемые функции	Для ликвидации коррупции в государственных закупках, здравоохранении, образовании и т. д.
Способы финансового обеспечения	Некоммерческие и коммерческие
Сроки функционирования	Постоянные, сезонные и др.
Характер взаимодействия	Самостоятельные и действующие совместно с органами власти
Принцип гласности	Гласные и конфиденциальные формы сотрудничества

Одними из самых активных в сфере противодействия коррупции следует считать общественные объединения и некоммерческие организации (далее - НКО) которые, несмотря на преграды, постепенно наращивает масштабы деятельности. Примеры НКО, работающих в сфере борьбы с коррупцией: Transparency International («Трансперенси Интернешнл Россия»), «Муниципальная пила», «Движение гражданских инициатив» и др. [48, с. 88] Перечисленные организации осуществляют масштабную деятельность – контролируют и сферу государственного управления, с целью противодействия коррупции.

В рамках представленной работы контроль в сфере государственного управления предлагаем понимать как совокупность мероприятий по обеспечению законности и добросовестности в исследуемой сфере. В настоящее время можно говорить о разных видах антикоррупционного контроля, например, ведомственный, который производится ФАС и иными компетентными госорганами и корпорациями; если речь идет о государственных закупках, то следует говорить контроле, который производится заказчиком. В рамках рассмотрения вопроса, заявленного в параграфе, интерес для нас представляет общественный контроль, который проводится гражданами, объединениями граждан или юридическими лицами. Несмотря на то, что понятие «гражданский антикоррупционный контроль» мы не находим в законах, в тоже время к категории «контроль» часто обращаются авторы, исследующие особенности взаимодействия государства и общества. Однако единство взглядов на суть контроля

отсутствует. Данный факт можно связать с тем, что категория «контроль» это предмет философского, политологического или социологического исследований [60, с. 77].

Представители направлений определяют контроль применительно к области своего исследования. Описывая контроль, ученые применяют разные, зачастую противоречивые относительно друг друга категории. Исследуя в рамках темы разные подходы, относительно категории «контроль», делаем вывод, что в них немало единого. К примеру, В.Г. Афанасьев считает, что контроль это система проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям [5, с. 27]. По мнению В.Т. Литвиненко контроль - определенная функция в виде осуществления надзора, с целью не допустить или предотвратить всевозможные отрицательные факторы или последствия, которые уже наступили. Речь идет как о человеческой деятельности в целом, так и об объектах, которыми управляет человек [55, с. 7]. А.А. Кармолицкий утверждает, что назначение контроля в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта, получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и принятии мер по предотвращению и устранению нарушений [6, с. 310]. Единство во взглядах А.А. Кармолицкого видим с Ф.Ш. Измайловой. Автор контроль определяет как сложную систематику наблюдения и проверки процессов функционирования и фактического состояния управляемого объекта с целью оценить качество управленческих решений, которые приняты [59, с. 21]. Если провести сравнение авторских определений, то можно прийти к выводу, что большая часть авторов придерживаются однотипного понимания значения контрольной деятельности и взаимосвязывают ее с установлением и соблюдением законности и недопущением негативных явлений. В тоже время нельзя не обратить внимание на тот факт, что авторы, исследовавшие контроль, не определяют все его особенности и не устанавливают его роль, в том числе в противодействии коррупции в сфере государственного

управления. Акцентируя внимание на используемых в ходе контроля механизмах, авторы просто делают отождествление наблюдения, проверки и контроля, хотя по смыслу и содержанию данные категории имеют разные смысловые значения [35, с. 151]. В связи со сказанным уместно привести замечание В.В. Пылина и С.В. Пылина, которые отмечают «неверно забывать, что контроль – это обязательная составляющая осуществления любой власти и любого управления, а также участия народа, населения, граждан, политических партий, общественных объединений в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления» [75, с. 10].

Имеющиеся в настоящее время определения общественного контроля весьма многообразны. Некоторые авторы просто перечисляют черты данного явления, либо определяют ее субъектов. К примеру, Е.В. Шорина, которая, одна из первых попыталась определить это явление указала, что общественный контроль – это контроль, который осуществляют общественные организации, трудовые коллективы и отдельные граждане. Очевидно, что автор акцентирует внимание на субъектах. Практически никто из исследователей, особенно советского периода, не учитывал специфику, которую общественному контролю придает объект, его цели и задачи. Несмотря на это Е.В. Шориной удалось правильно понять основную тенденцию того, как будет развиваться данный социальный институт. Хотя функционирующие в настоящее время формы гражданской активности сложно вписать в определенный автором субъектный состав общественного контроля. Полагаем, что постичь ясность в понимании категории «общественный контроль» не представляется возможным, если игнорировать признаки этого явления. Согласимся с А.И. Авдеевой и вслед за автором повторим: именно в признаках, которые представляют собой отличительные черты, особенности общественного контроля, и находит проявление вся его сущность...» [75, с. 20]. Итак, все виды контрольной деятельности, которым свойственна единая правовая природа, имеют присущие им признаки, общественный контроль не исключение. Среди первостепенных признаков

следует выделять [40, с. 324]:

- проверку деятельности или результата деятельности подконтрольных объектов;
- анализирование путей и средств достижения этого конечного результата;
- анализирование соответствия применяемых методов;
- по результатам контроля принятие соответствующих мер.

Вышеперечисленные признаки присущи всей контрольной деятельности и каждый их признаков имеет свои особенности, которые находятся в зависимости от того контроля, который необходимо провести.

Кроме общих признаков следует выделять и специфические, которые формируются исходя из особенностей проводимого контроля [76, с. 211]. Отметим важный момент – большинство авторов едины в подходах относительно вопроса определения специфических признаков общественного контроля. Многие исследователи сходятся во мнении, что одним из удачных перечней признаков изучаемого явления, является перечень приложенный В.В. Гриб. Нами также поддерживается данная точка зрения. Итак, В.В. Гриб предложил следующие признаки общественного контроля:

- не имеет характер власти;
- не всегда носит обязательный характер;
- к субъектам не относятся органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- производится от имени общественности и граждан [24, с. 54].

Для анализа цели контроля необходимо обратиться к Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [98]. В соответствии с упомянутым документом, к целям общественного контроля относится необходимость:

- обеспечивать реализацию и защиту гражданских прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных

некоммерческих организаций. Только используя средства общественного контроля, общество имеет возможность выявить злоупотребления и нарушения в государственном и муниципальном управлении и привлечь к проблеме внимание органов государственной власти [41].

- Обеспечивать учет мнения общественности, предложений и рекомендаций, поступающих от граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Данной цели следуют как сами органы госвласти субъектов РФ, так и субъекты контроля.

В настоящее время, с учетом активного развития информатизации, граждане имеют возможность активно участвовать в обсуждении наиболее важных проектов, тем самым формируя мнение представителей общественности [90, с. 86]. В Российской Федерации приняты Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан [65]. Цель документа - преодолеть правовой нигилизм в обществе и формировать правосознание граждан. В данном документе говорится, что меры по формированию гражданского правосознания следует осуществлять, в том числе, вовлекая граждан в осуществление общественного контроля. Вполне понятно, что органы власти заинтересованы в том, чтобы население принимало активное участие в решении многих значимых вопросов, они стараются установить партнерские отношения с общественными и иными негосударственными некоммерческими организациями, которые постоянно вносят свой вклад в развитие государства, тем самым способствуют повышению качества жизни населения [61, с. 52-54].

- Оценивать деятельность органов государственной власти субъектов РФ. Данная цель позволяет утверждать, что контроль направлен на то, чтобы оценить насколько деятельность региональных органов государственной власти, действительно эффективная.

Понятие общественного (гражданского) контроля конкретизировано и в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской

Федерации».

Под общественным контролем понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [98].

Одно из последних российских исследований, проводимых Мониторингом общественного мнения о коррупции в государственных органах позволило выявить, что коррупция населением воспринимается как очень важная проблема, требующая экстренного вмешательства, в том числе и общественности [57, с. 54].

По степени значимости граждане сравнивают проблему коррупции с такими проблемами «как экономическое положение страны, ее развитие, состояние медицины, образовательной сферы, уровня безработицы и преступности (см. рис. 1) [57, с. 61].

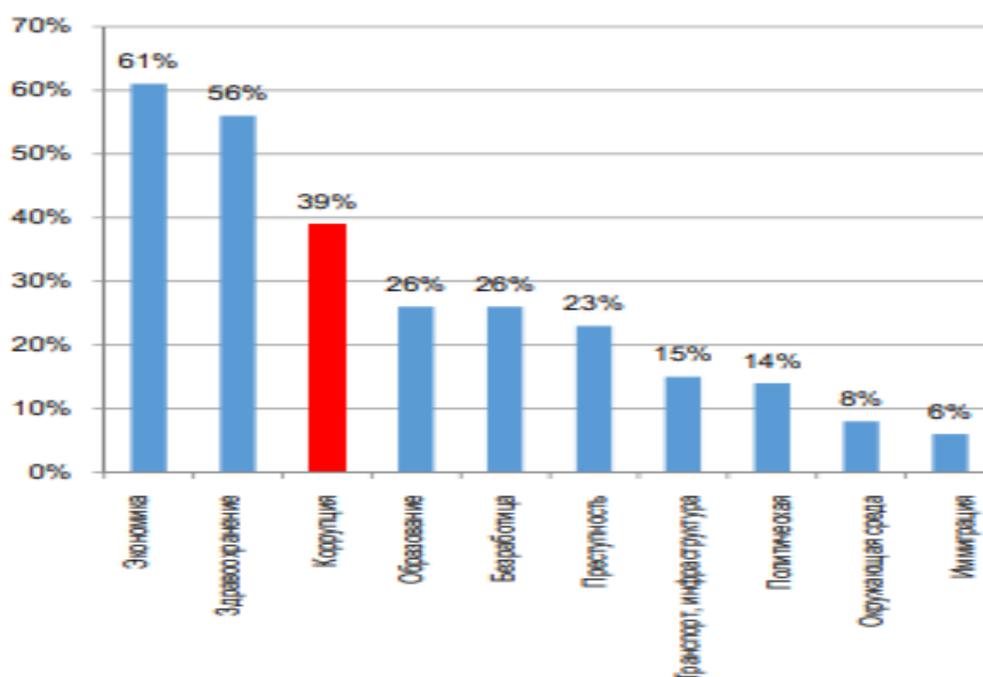


Рисунок 1 - Проблемы, требующие первостепенного решения, % [57, с. 67]

В настоящее время можно говорить о разных факторах, способствующих тому, что люди не сообщают о коррупционных нарушениях, в том числе и наблюдаемые ими в сфере государственного управления.

Авторам указанного исследования удалось установить, что одной причиной не сообщения в компетентные органы о коррупции следует считать опасность. Согласимся с тем, что никто не может предсказать последствия того, что о факте коррупции будет сообщено в государственные органы. Есть мнение о бессмысленности таких сообщений. Даже в том случае когда установлен факт коррупции, доказать это достаточно проблематично. Более того, некоторые граждане опасаются быть обвиненными в коррупционном процессе. По данным тоже Мониторинга удалось выявить, что, по мнению населения, «Россия еще не является в полной мере развитым правовым государством, в котором граждане не в силах бороться с коррупцией» [57, с. 78]. Есть и те, которые полагают, что такая борьба все-таки возможна. На рисунке 2 представлены действия, которые могут предпринять обычные граждане для противодействия коррупции, в том числе и в сфере государственного управления (см. рис. 2).



Рисунок 2 - Действия, которые могут предпринять обычные граждане для противодействия коррупции, %

Следует заметить, что уровень коррупции в регионах существенно отличается (см. рис. 3) и, по мнению населения, выглядит немного иначе, чем представлен на рисунке 4 [31].

Место	Регион России	Уровень коррупции, %
1	Москва	28,9
2	Московская область	5,6
3	Краснодарский край, Ленинградская область, Саратовская область, Республика Татарстан, Республика Крым, Самарская область, Тверская область	по 3,7 каждый регион соответственно
4	Ростовская область	2,8
5	Ставропольский край, Архангельская область, Курганская область, Республика Мордовия, Липецкая область, Челябинская область, Белгородская область, Нижегородская область, Республика Ингушетия, Новосибирская область, Тамбовская область, Республика Чувашия	По 1,8 % каждый регион соответственно

Рисунок 3 - Уровень коррупции согласно количеству полученных жалоб на коррупцию из разных регионов

№	Название органа государственной власти	Уровень коррупции в %
1	Судебная система	77,5%
2	Полиция	25,2%
3	Прокуратура	15,8%
4	Следственный комитет	15,8%
5	Органы региональной власти и местного самоуправления	3,7%
6	Федеральная служба исполнения наказания	2,8%
7	Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков	0,9%
8	Федеральная служба безопасности	0,9%

Рисунок 4 - Процентное соотношение жалоб на коррупцию в разных органах
государственной власти

По результатам исследований, проведенных разными авторами, самыми коррумпированными являются сотрудники ППС. Затем следуют медицинские и сотрудники сферы образования. Хотя, например, в отношении педагогических сотрудников следует отметить, что напрямую взятки сегодня уже мало кто решится взять. Ряд громких уголовных дел, фигурантами которых выступали директора школ, ректоры вузов и даже министры образования некоторых областей, принудил людей действовать более осторожно. Зачем брать взятку напрямую и подставлять себя под удар, когда можно организовать сбор средств на нужды школы? И дальше тратить их уже по своему усмотрению [18]. Не оспариваем и тот факт, что обращение граждан к бесплатным медицинским услугам для многих заканчиваются вовлечением в коррупционную составляющую. Не меньше «пропитаны» коррупцией сотрудники военкоматов, земельных служб и др.

Взаимодействуя с органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия в сфере противодействия коррупции, общественные объединения наделены обширными полномочиями. Они проводят антикоррупционный мониторинг; разрабатывают и реализовывают программы, направленные на противодействие коррупции; осуществляют контроль в отношении законопроектов, мониторят законодательство и правоприменительную практику, которая позволяет наглядно видеть картину состояния коррупции в России и основываясь на проведенной работе, намечают меры по противодействию ей; пропагандируют борьбу с коррупцией в сфере государственного управления; совместно проводят мероприятия, направленные на выработку рекомендаций по борьбе с коррупцией, а также формируют нетерпимость к любым формам проявления коррупции.

В сфере противодействия коррупции, в том числе и в сфере

государственного управления, одну из ключевых ролей играют такие общественные институты, как профсоюзы. Роль профсоюзов в данном противодействии может быть выражена контролем за тем, как соблюдаются законы в области занятости. Представители профсоюзных органов представляют и защищают от коррупционного воздействия социально-трудовые права граждан, участвуют в разработке государственных программ занятости [90, с. 481-484].

Не менее важным элементом гражданского общества, который также активно участвует в противодействии коррупции, следует считать бизнес-сообщество. Учитывая тот факт, что коррупция оказывает негативное влияние на работу предприятия и организаций разных форм собственности, бизнес, совместно с частным сектором, все активнее включается в борьбу с коррупционными проявлениями, используя разные формы и методы борьбы с данным негативным явлением. По справедливому замечанию Е.С. Чеботаренко: «борьба с коррупционными проявлениями для бизнеса, является «требованием социальной корпоративной ответственности» [100, с. 64-69].

Взаимодействие бизнес-сообщества с органами публичной власти в сфере противодействия коррупции одним мониторингом не ограничивается. В данном случае значимая роль принадлежит государственно-частному партнерству. Кроме общественного контроля и мониторинга бизнес-сообщества проводят независимые антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В работу многих российских компаний внедряются специальные программы по борьбе с коррупцией, применяются разные практики, оказывающие положительное влияние не только на работу в компании, но и на ее деловое окружение.

Важную роль в борьбе с коррупционными проявлениями выполняют средства массовой информации (далее - СМИ), являющиеся одним из институтов гражданского общества. Именно этот институт способен в должной мере проводить просветительную работу в аспекте противодействия

коррупции, среди населения. СМИ информируют население о видах и сферах коррупционных проявлений в сфере управления, об ущербе, наносимом совершаемыми нарушениями. Данный институт участвует в продвижении успешного зарубежного опыта по противодействию коррупции, содействует информационной реализации антикоррупционных программ и стратегий и др. [23, с. 56-60]. Активную борьбу с коррупционными проявлениями в сфере государственного управления проводят журналисты региональных интернет-сайтов, на работу которых не могут оказывать влияние разные силы, заинтересованные в неразглашении фактов, ранее скрываемые от общества. Таких сайтов достаточно много. Они бывают двух видов: интернет ресурсы, где коррупция описана и представлена разными научно-исследовательскими работами и информационные ресурсы, которые специализируются непосредственно на расследовании коррупции в обществе. Как пример, можно указать на «Первое антикоррупционное СМИ» [69].

В рамках оптимизации контрольной деятельности в настоящее время делается немало. Сегодня расширяется практика использования информационных технологий при проведении разных форм контроля. Так, в качестве основной формы взаимодействия между контролерами и проверяемыми предусмотрен электронный обмен данными. Для такого обмена в перспективе планируется создать единый информационный ресурс, где в онлайн-режиме будет размещаться информация о контрольно-надзорных органах. Планируется создание единого реестра контрольно-надзорных мероприятий. Оператором такого реестра станет Генеральная прокуратура Российской Федерации. При этом планируется прописать прямой запрет на проведение контрольно-надзорных мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения не включена в указанный реестр – в этом случае контролируемое лицо будет иметь право отказаться от взаимодействия с контролером. Использование информационных технологий позволяет сократить временные и кадровые

затраты на ведение реестра подконтрольных лиц (производственных объектов), учет ранее проведенных проверок и их результатов, а также случаев причинения вреда по вине подконтрольных лиц. Благодаря информационным системам станет возможным без участия человека проводить анализ характеристик подконтрольных лиц (объектов), отбирая лица и объекты для проверок. Использование автоматизированных устройств дистанционного контроля позволит повысить интенсивность и в отдельных случаях глубину контроля при сохранении или даже сокращении штата инспекторов.

Общую схему оптимизации контрольно-надзорной деятельности в современной России представим на рисунке 5.



Рисунок 5 - Схема оптимизации контрольно-надзорной деятельности в современной России

Успешно оптимизировать контрольную деятельность в современной России не получится, если игнорировать мнение общественности [52, с. 10-14]. Однако, завершая рассуждения на тему важности участия институтов гражданского общества в антикоррупционном контроле, следует отметить,

что гражданское российской общество современности только формируется. Сказанное обуславливает необходимость выделить причины, затрудняющие совершенствование системы противодействия коррупционным проявлениям в сфере государственного управления и снижающие роль институтов гражданского общества в борьбе с данным негативным явлением:

1. Россия все еще отстает от ведущих стран мира по вопросам участия гражданского общества в деятельности по противодействию коррупции. Не оспаривая положительную динамику образования институтов гражданского общества в России, в тоже время декларируем, что данные темпы еще не достигли уровня европейских стран.

2. Независимые СМИ в России еще нельзя считать развитыми в полной мере. В большинстве случаев независимым антикоррупционным расследованиям присущ заказной характер.

3. Отсутствует должное понимание важности взаимодействия разных органов власти с институтами гражданского общества по вопросам взаимодействия коррупции в сфере государственного управления. Некоторые властные органы и вовсе препятствуют такому участию [36, с. 10-14].

4. У институтов гражданского общества нет необходимых ресурсов для того, чтобы эффективно бороться с коррупционными проявлениями в сфере государственного управления, а органы власти не выделяют на приобретение этих ресурсов необходимых средств.

5. Некоторые властные органы не идут на сотрудничество с институтами гражданского общества, ограничиваясь работой строго утвержденному государством плану.

6. Многие институты гражданского общества выбираются непосредственно органами исполнительной власти, поэтому назвать их таковыми можно с большой натяжкой.

Для того чтобы увеличить эффективность противодействия коррупции в сфере государственного управления должны быть приняты следующие меры:

- изначально, для того, чтобы создать более прозрачную деятельность органов государственного управления нужно совершенствовать законодательство;

- на СМИ необходимо возложить обязанность позиционировать образ честного и неподкупного представителя органов государственного управления;

- вся предоставляемая служащими государственного управления документация (например, декларация о доходах) должна проходить тщательный контроль, который может быть возложен либо на Счетную палату, прокуратуру, либо специально созданный орган;

- наказания за коррупционные преступления, совершаемые представителями государственного управления, должно быть максимально увеличено (примером может быть США, где за данное преступление предусмотрено наказание от 25 лет до пожизненного заключения без права досрочного освобождения);

- необходимо совершенствовать правовую культуру граждан. Необходимо на постоянной основе, через средства массовой информации, распространять реальные данные о разрушительных масштабах коррупции и ее ущербе обществу;

- следует развивать социальную рекламу, направленную на предупреждение коррупции, в том числе в сфере государственного управления;

- государство и гражданское общество должно совместно проводить мероприятия способные формировать в сознании граждан отрицательное отношение ко всем коррупционным проявлениям;

- нужно создать необходимые условия материального и морального стимулирования самых эффективных институтов гражданского общества, занимающихся борьбой с коррупционными проявлениями, в том числе в сфере государственного управления;

– нужно развивать способы защиты граждан, желающих заявить о

случаях коррупции в сфере государственного управления;

- нужно формировать коммуникативную связь между органами власти и общественных контролеров. В рамках единой информационной системы или аналогичных ресурсов создать и поддерживать реестр общественных объединений с подразделением их на специфику контрольной деятельности.

В процессе взаимного сотрудничества представители общественных объединений могут привлекаться к рассмотрению конкретных процедур на правах экспертов, оказывающих помощь при подготовке необходимой документации, обосновании целесообразности проводимых (планируемых к проведению) мероприятий.

Для того чтобы повысить профессионализм общественных контролеров следует организовывать обучающие программы и тренинги.

Итак, проведение эффективной работы в области противодействия коррупции является серьезной задачей российского государства. Однако успешно противодействовать данному негативному явлению невозможно, если системно не взаимодействовать с разными институтами гражданского общества, в функциональные обязанности которых входит контроль над работой органов государственного управления. В тоже время данный контроль затруднен рядом причин: институты гражданского общества не активно участвуют в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля; многие органы недостаточно активно пользуются потенциалом институтов гражданского общества; низкий уровень информированности граждан в контексте проблемы.

Решение обозначенных проблем позволит совершенствовать деятельность институтов гражданского общества, тем самым будет привлечено внимание общественности к антикоррупционному контролю в сфере государственного управления.

Глава 3 Практические аспекты предупреждения коррупции в сфере государственного управления

3.1 Оценка уровня восприятия коррупции и причин её возникновения в сфере государственного управления

Коррупция, по мнению экспертного сообщества и обычных граждан, является одной из актуальных социальных проблем современного мира [56, с. 363]. Данный факт актуализирует рассмотрение вопроса, связанного с уровнем восприятия коррупции и причин её возникновения в сфере государственного управления. Восприятие какой-либо ситуации, как социальной проблемы, в своей основе предполагает, что, во-первых, реально сложившаяся ситуация, в какой-то конкретной отрасли, не соответствует желаемому положению дел, и, во-вторых, сложившееся несоответствие нужно устранить. Восприятие коррупции в сфере государственного управления связано с тем, что население фиксирует явные противоречия между желаемым и действительным.

В настоящее время уровень коррупции оценивается, основываясь на трех подходах:

- «с использованием методов математики;
- при помощи социологических исследований;
- сопоставлением рейтингов коррупции с субъективными и объективными факторами» [45].

В динамическую модель поведения политика (должностного лица) предлагается записывать в виде задачи оптимального управления:

$$\max \int_0^{\infty} e^{-\delta t} [V(c(t)) + V(P(t))] dt \quad (1)$$

функционала системы обыкновенных дифференциальных уравнений 1-го порядка с начальными условиями:

$$P = q(P) - f(K), P(0) = P_0; K = c - \delta - K, K(0) = K_0 \quad (2)$$

где, функция полезности лица в каждый момент времени зависит от функций полезности $V(P)$ и $V(C)$. Первая из них фиксирует все типы выгод от популярности P , вторая $V(C)$ отражает зависимость от объема взятки C . В данном случае коррупция измеряется параметром K , а функция $q(P)$ отражает тот факт, что действия, направленные на поддержание положительной репутации, являются определяющим фактором [83].

Соглашаемся с П.Ю. Курмаевым в том, что «большое количество исходных условий и факторов, которые сложно определить количественно значительно усложняет расчеты по предлагаемой модели» [58].

Наиболее простым считаем метод опроса. Так, исследования общественного мнения показывают, что показатель восприятия распространенности коррупции имеет очень высокие значения и остается стабильным в течение последних нескольких лет. К примеру, Фонд «Общественное мнение» проводил опрос, в результате которого установлено, что 75% россиян считают уровень коррупции в государственном управлении высоким. Более того, 42% уверены, что этот уровень намного выше, чем в европейских странах [46, с. 107].

Интерес представляет экспертный опрос, представителей сферы государственного управления, проведенный Лабораторией проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления ЮРИУ – филиала РАНХиГС. Данные опроса подтвердили несоответствие действительного и желаемого в данной сфере. Эксперты декларируют, что коррупция в сфере государственного управления – «одна из нерешенных проблем, способствующая высокому распространению коррумпированности в госструктурах» [73, с. 128].

Взяв за основу «Мониторинг общественного мнения о коррупции в государственных органах власти федерального и городского уровня» [57, с. 83] представим собственное видение исследуемой проблемы. Исходя из представленного документа, делаем вывод о высоком потенциале участия населения в коррупционных схемах. Хотя справедливости ради отметим, что

большая часть населения не склонны совершать это действие по любому поводу, однако в случае возникновения для себя каких-то сложностей и при отсутствии большого риска от коррупционных действий они бы пошли на дачу взятки. Сказанное согласуется с тем, что в понимании многих граждан взяточничество на бытовом уровне стало уже нормой. По утверждению некоторых авторов, в числе которых В.Г. Гриб и Р.Э. Адамян «...бытовая коррупция является нормой в сознании российских граждан.... Подарить подарок учителю или врачу является нормой современной действительности...» [24, с. 24-29]. Считаем, что коррупция, являясь негативным социальным явлением, разрушает экономическое развитие, отрицательно сказывается на незащищенных слоях населения. Обычные граждане не могут получить качественную услугу (речь идет о медицине, образовании и др.) и в результате получаем не образованное общество со сниженным уровнем продолжительности жизни людей. А.С. Гонтова, Т.В. Игнатова и Л.А. Пашин провели полноценное исследование результатом, которого стал вывод, что основные причины, порождающие коррупцию в быту, видятся в следующем: имеет место безнаказанность в нарушении закона, чиновники морально деградируют, имеет место попустительства руководства в отношении коррупции. В числе наименее распространенных причин авторы выделяют низкую оплату работы государственных служащих и коррумпированность вышестоящих чиновников. «Несмотря на то, что люди готовы решать проблемы «неофициальными путями», большая часть предпочитают именно этот способ» [27, с. 11-20]. Вывод авторов основан на опросе, проведенном среди жителей города Орла.

Можно предположить, что причиной решать проблемы при помощи мелких подношений и подарков стал тотальный дефицит «бывшего прошлого» [63, с. 51-66, 103]. В силу инерции гражданского мышления многие подношения стали восприниматься не как взятка, а как обязательный ритуал, атрибут взаимоотношений, без которого невозможно устроить ребенка в престижную школу или самому устроиться на престижную работу.

Благодарят буквально за все, не только для того, чтобы не обидеть отсутствием благодарности, но и чтобы самому не чувствовать себя неудобно из-за не приготовленной заранее благодарности. Есть глубоко убежденные люди, считающие, что хороших специалистов мало, и их нужно стимулировать, тем самым способствуя бытовой коррупции в социальной сфере. Мало кто не сталкивался с благодарностями врачам, после успешно проведенной операции или стимулированием на успешную операцию. В основном неформальные платежи получили особое распространение там, где сразу виден результат работы: в стоматологии, хирургии и др. Противников того, что именно социальная сфера поражена бытовой коррупцией, не так много. В большинстве источников социальная сфера понимается как отрасли и организации, управляемые отраслевыми органами, в совокупности, призванные удовлетворять потребности населения. Это своего рода пространство для повседневной жизни, где люди могут самосовершенствоваться как личности (сфера образования), поправить все здоровье (сфера здравоохранения), развлечься (сеть организаций культуры).

Предположение о том, что в общественном сознании стереотипное восприятие коррупции преобладает над рациональным пониманием этого общественного явления, подтверждается тем, что, по мнению населения, во всех структурах городской власти общество видит примерно одинаковый потенциал коррупционных проявлений, то есть не воспринимают различия между ними. Это происходит независимо от территориального уровня (район – административный округ – городская администрация) или ветви власти (законодательная – исполнительная). В отношении всех органов городской власти в равной степени около трети населения ожидает коррупционное давление [57, с. 85].

Интересно отметить, что в исследовании, проведенном Торгово-промышленной палатой РФ, утверждается, что уровень коррупции в России снизился. Исходя из указанного исследования, так считают 39% предпринимателей. О том, что в стране растет коррупция заявили 9,5%

респондентов, а 31,8% не увидели изменений. Исследование показывает снижение числа лиц, заявивших о постоянных проявлениях коррупции в их работе – «с ней сталкиваются всего 10,3% опрошенных». Еще 72,1% сказали, что «иногда с коррупцией встречаются, а никогда не сталкивались с ней 17,6% чел. Чаще всего с коррупцией по-прежнему сталкиваются при получении справок (об этом говорят 39,1% респондентов) и в рамках контрольно-надзорной деятельности (34,5%) [78].

Интерес представляет тот факт, что по данным уже указанного мониторинга [87] ни при каких обстоятельствах не согласны давать взятки именно люди молодого возраста (до 24 лет). Относительно того, что инициатива часто исходит от самих граждан, мнения, исходя из представленного мониторинга, распределены равномерно, что говорит о поляризованности мнения населения. Большинство согласны с тем утверждением, что граждане сами проявляют инициативу в даче взяток и чиновник лишь соглашается на предложение. Среди причин возникновения коррупции в сфере государственного управления население указывает на низкий уровень правовой культуры, слишком мягкие наказания за преступления коррупционной направленности, сложность и непрозрачность законных процедур решения насущных вопросов.

Индекс восприятия коррупции за 2020 г. опубликован и Международным антикоррупционным движением Transparency International [38]. Индекс восприятия коррупции - составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе разных стран на основе опросов экспертов и предпринимателей, проведенных независимыми организациями по всему миру [85, с. 109-110]. По данным указанного документа Россия много лет занимает далеко не самые высокие места в Индексе, что отражает отсутствие системного противодействия коррупции, которое подменяется единичными уголовными делами и точечными изменениями в законодательстве. Индекс восприятия коррупции за 2020 г. свидетельствует, что коррупция подрывает доверие к сфере

государственного управления, способствует нарушению демократических принципов, особенно на фоне пандемии COVID-19 [71]. Она не только «ставит под угрозу глобальную борьбу с коронавирусом, но и способствует продолжающемуся кризису демократии» [38, 104]. Именно к такому выводу пришли эксперты международной организации Transparency International.

Систематизировав разные экспертные доклады, социологические опросы, инициированные разными исследователями и проводимые в разных регионах, приходим к выводу, что в общественном сознании стереотипное восприятие коррупции преобладает над рациональным пониманием этого общественного явления. Потенциал участия населения в коррупционных схемах оцениваем как высокий (многие готовы, исходя из ситуации, давать взятки). Больше всего граждан, которые не стали бы давать взятку не при каких обстоятельствах, наблюдается среди молодых людей в возрасте до 24 лет. Население уверено, что чиновники сами наводят на взятку.

Итак, коррупцией в сфере государственного управления поражены практически все отрасли общественной жизни. Коррупционность в изучаемой области несколько лет продолжает оставаться на одном уровне (колебания незначительные). Инициатором коррупционных схем в государственном управлении являются как сами служащие, так и обычные граждане, нежелающие отказаться от «подношений».

3.2 Рекомендации, направленные на предупреждение коррупции

В то время, когда в стране происходят изменения, общественная опасность коррупции существенным образом возрастает, что может приводить к тому, что законность начинает игнорироваться, а население становится зависимым от произвола чиновников. В период переживания страной кризиса, в том числе и связанного с пандемией COVID-19, проблема коррупции ощущается более остро. Решить проблему можно только в том случае, если будет реализована совокупность антикоррупционных мер, не

только направленных, если не на искоренение, то хотя бы на минимизацию коррупции, но и на предотвращение условий, прямо или косвенно способствующих ее возникновению. Предупреждение коррупции должно быть основано на трех базовых стратегиях:

1. профилактика коррумпированности государственного управления;
2. борьба с коррупционными проявлениями в сфере государственного управления;
3. ликвидация последствий коррупции.

Несмотря на интерес к теме, среди исследователей нет единства мнений, что следует понимать под профилактикой, вообще и коррумпированности, в целом. По мнению А.Г. Бачурина и А.И. Щеглов, «профилактика – это одна из важнейших мер, направленных на предотвращение правонарушений» [17, с. 3]. С таким выводом сложно спорить, однако такое понимание профилактики очень узкое. М.В. Гончарова профилактическую работу определяет как деятельность, по установлению лиц, с негативным социальным поведением, от которых можно ожидать совершения преступлений, в том числе и коррупционной направленности, с целью оказания на них положительного влияния [28, с. 34].

В соответствии с ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» под профилактикой предлагается понимать меры социального, правового, организационного, информационного и иного характера, в совокупности, направленные на выявление и нейтрализацию причин и условий, способствующих совершению правонарушений (преступлений), а также оказывать воспитательное воздействие на лиц [99].

В целом, профилактику нужно определять как мероприятия предупредительного воздействия в совокупности, которые проводятся с целью предотвращения появления новых коррупционных форм. Применительно к исследуемой теме профилактику коррумпированности государственного управления определим следующим образом:

- проводится работа с отдельной личностью для того, чтобы сформировать у нее правопослушание;

- минимизируются криминогенные условия, связанные с совершением преступления, коррупционной направленности.

Задачи профилактики видятся в следующем:

- корректировать отрицательные формы поведения лица;

- не допустить совершения новых преступных деяний, в том числе и в сфере государственного управления.

Профилактика коррумпируемости государственного управления должна быть направлена на следующее:

1. совершенствование законодательных положений о борьбе с коррупцией в системе государственного управления.

Совершенствование антикоррупционных законодательных актов должно быть основано, в числе прочего, с учетом отечественного и лучшего зарубежного опыта. В реалиях действительности «коррупция не просто передается как знания, она трансформируется, приспособиваясь к «существованию» в новых условиях, заложенных в укладе самого общества. Для этого негативного феномена нет ни границ, ни территорий» [39, с. 87-92].

Для отечественного государственного управления интерес может представлять антикоррупционная политика многих зарубежных стран. Например, для того, чтобы предотвращать взяточничество, в ряде зарубежных стран, применительно к отдельным государственным структурам, принимается комплексный документ (антикоррупционная политика), в который включены общие положения, особенности предотвращения взяточничества в организации, стандарты поведения сотрудников, критерии и процедуры оценки риска, специальные руководства в отношении подарков, приема партнеров и расходов на промоушен, расходы на благотворительность, на поддержку политических партий, антикоррупционные процедуры при приеме на работу, обучение и

сертификация персонала, процедура для сообщений, ответственность за нарушение антикоррупционной политики организации, а также программа мониторинга, оценки эффективности и пересмотра антикоррупционной политики [64, с. 77].

В большинстве стран БРИКС для борьбы с коррупцией в сфере государственного управления формируется антикоррупционный комплаенс-контроль:

- создание отдельного структурного подразделения, которое должно отвечать за предотвращение коррупции;
- принимаются документы, декларирующие неприятие коррупции;
- антикоррупционные положения включены во многие внутренние документы организаций, а также в трудовые договоры с сотрудниками;
- принимаются организационно-распорядительные документы (приказы, распоряжения), необходимые для внедрения антикоррупционного комплаенс-контроля.

В Узбекистане создано и функционирует Агентство по противодействию коррупции, которое подчиняется президенту и отчетываться перед парламентом. В функциональные обязанности Антикоррупционного органа входит разработка и реализация госполитики в области предупреждения и борьбы с коррупцией [87].

Важно отметить, что создавать антикоррупционные законодательные акты должны специалисты, знающие все о проблемах коррупции и о путях их преодоления. Все законодательные проекты следует согласовывать с компетентными органами государства. Только имея действующие, «работающие» законы можно эффективно бороться с данным негативным явлением.

2. Антикоррупционное законодательство должно эффективно реализовываться. Не следует забывать, что каким бы совершенным ни было законодательство, оно будет малоэффективным, если не будет мотивационного начала. Общество и государство должно быть

заинтересовано в реализации такого законодательства, минимизации коррупционных проявлений.

В настоящее время одной из проблем, затрудняющих борьбу с коррупцией, можно считать низкую квалификацию многих специалистов, не позволяющую им должным образом использовать законодательство в борьбе с коррупцией. Для решения этой проблемы нужно внедрять в деятельность организаций дополнительные обучающие курсы, тренинги, «круглые столы», которые должны проводиться не только для повышения знаний об антикоррупционном законодательстве, но и с целью повышения квалификации сотрудников в данной области. Примером может стать систематически проводимые в разных регионах программы повышения квалификации для государственных гражданских служащих. Для совершенствования управленческих компетенций слушатели повышают свою квалификацию по правовым основам противодействия коррупции, основным направлениям совершенствования нормативной правовой базы преодоления и предупреждения коррупции; урегулированию конфликтов интересов на государственной гражданской службе и др. [86]

Считаем необходимым отметить, что Российская академия народного хозяйства и государственной службы выбрана единым исполнителем госзаказов на повышение квалификации госслужащих по профилактике коррупционного поведения. Соответствующее распоряжение президента размещено на официальном сайте. В документе определено: РАНХиГС определяется «единственным исполнителем осуществляемых государственными заказчиками по перечню согласно приложению закупок услуг по повышению квалификации федеральных государственных служащих, замещающих должности военной службы и федеральной государственной службы иных видов, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции».

3. Должна быть сформирована политическая воля по борьбе с коррупционными проявлениями. В настоящее время в УК РФ есть

положение, предусматривающее наказание за мелкое взяточничество (ст. 291.2 УК РФ). Считаем, что для криминализации незаконных подношений, только введения в УК РФ ст. 291.2 мало, если не для ликвидации, то хотя бы для снижения уровня коррупции необходимо повышать правосознание российских граждан, многие из которых должны понять, что подношение подарков врачу, учителю, не является обязанностью или данью традиции. Население должно осознавать разрушительные масштабы бытовой коррупции и ущерб, наносимый ею обществу. Эта информация должна преподноситься гражданам в доступной форме, например, через социальные рекламы, транслируемые через средства массовой информации.

4. Вырабатываемые комплексные государственные программы борьбы с коррупцией должны содержать не декларативные положения, а конкретную систему действенных мер. Не является секретом тот факт, что многие принимаемые антикоррупционные меры носят показательный характер и как результат, являются не эффективными. Зачастую эти меры ограничиваются «мелкими» служащими, не распространяя свое действие на должностных лиц.

5. Доступ в судебные инстанции для удовлетворения жалоб должен быть упрощен, обеспечивая объективное судебное разбирательство и защиту гражданских прав и интересов. Нельзя допускать, чтобы судебные разбирательства затягивались на годы.

6. Должен быть установлен жесткий контроль над исполнением всех антикоррупционных мероприятий.

В настоящее время на территории Российской Федерации реализуется законодательный пакет, предусматривающий предоставление доступа ко всей информации о недвижимости [54, с. 241-243]. Включены в этот пакет и нормы, обязывающие государственных служащих декларировать доходы и загружать декларации в единую базу данных. Доступ к базе может получить каждый пользователь в режиме онлайн. В числе недостатков внедренной системы можно указать на многочисленное число неверных деклараций. Не

исключены ситуации, когда политики, в том числе и государственные служащие не указывают достоверную информацию о доходах и имуществе. Данный факт связан с тем, что сегодня нет службы контроля соответствия поданных документов и реального положения дел. Более того, продолжают приниматься законы, позволяющие чиновникам скрывать данные о своих оффшорах, недвижимости и имеющихся у них компаниях.

В реалиях современности вопрос актуальности профилактики коррупции приобретает особый смысл и понимание среди граждан. Поэтому первые действия должны быть направлены на выявление и пресечение коррупционных проявлений именно в сфере государственного управления. Создание действенной системы профилактики позволит подготовить условия для надлежащего выполнения государственными служащими своей основной обязанности – служение народу в четкой плоскости соблюдения закона. Кроме представленных мероприятий, профилактика коррумпированности государственного управления, а также ликвидация последствий коррупции должна включать:

- разработку действенных мер, направленных на профилактику коррупции применительно к конкретной сфере государственного управления;

- назначение такого уровня заработной платы служащим государственного управления, при котором служащим будет экономически и социально невыгодно внедряться в коррупционные схемы;

- установление процедур защиты лиц, которые могут пожаловаться на действия руководителей, при обвинении последних в коррупционных проявлениях;

- развитие сотрудничества с зарубежными государствами по противодействию коррупции, в том числе и в сфере государственного управления.

Заключение

Борьба с коррупцией является осознанной необходимостью современного государства. О чем наглядно, с неизменным постоянством, свидетельствует диагностируемый негативный факт активного распространения преступлений коррупционной направленности. Разрушительное влияние коррупционной преступности на разные сферы жизнедеятельности общества осознается не только на уровне руководства отдельных государств и международным сообществом. Эта проблема активно обсуждается научной общественностью и простыми гражданами, что имеет принципиальное значение, так как, только консолидировав усилия, можно разработать качественную программу по искоренению существующего механизма коррупции. На данный факт неоднократно указывалось Президентом РФ в ежегодном Послании Федеральному собранию РФ.

Несмотря проводимую активную работу в аспекте совершенствования систему противодействия коррупции - утверждаются антикоррупционные программы, разрабатываются Национальные планы противодействия коррупции, официальные статистические данные не высвечивают положительной динамики в борьбе с преступными деяниями коррупционной направленности, в том числе и в сфере государственного управления. Низкие показатели борьбы с коррупцией, которая в исследовании определена как социально-негативное явление, инициируемое гражданами и должностными лицами, в разных областях государственного управления для разрешения жизненно необходимых потребностей (как личных, так и третьих лиц), обусловлены определенными причинами, в числе которых причины экономического, политического, социально-психологического и нравственного характера.

Проведенное исследование позволило сделать вывод, что коррупция сопровождает государство на протяжении всей его истории, формируясь из

обычая делать подарки для того, чтобы добиться расположения. Зарождение и развитие коррупции в исследовании представлено следующими этапами:

- первые упоминания о взяточничестве в первых законодательных памятниках (XIV в.) (первый этап);
- дореформенный и пореформенный этапы (с XVI по XIX вв.) (второй этап);
- советский этап (с 1917 по 1991 гг.) (третий этап);
- постсоветский (начиная с 1992 года и продолжаясь в настоящее время) (четвертый этап).

Несмотря на столь продолжительный период борьбы с коррупцией и обширную законодательную базу, иллюстрирующую правовое разнообразие законов и нормативно-правовых актов, направленных на противодействие коррупции, она продолжает порождать все сферы общественной жизни. Не является исключением и сфера государственного управления, в которой последствия от коррупции могут быть представлены следующим: государственные средства и ресурсы расходуются неэффективно; вследствие подрыва налоговой системы государство теряет налоги; вследствие того, что инвестиции в производство уменьшаются, экономический рост замедляется; качество услуг, оказываемых населению государственными органами, заметно снижается; происходит расширение теневой экономики, что в числе прочего способствует неофициальной занятости населения; в обществе возрастает социальное неравенство и напряженность; в обществе начинают формироваться устойчивые радикально настроенные группы и организации и др.

В рамках исследования сделан вывод, что проведение эффективной работы в области противодействия коррупции является серьезной задачей российского государства. Однако успешно противодействовать данному негативному явлению невозможно, если системно не взаимодействовать с разными институтами гражданского общества, в функциональные обязанности которых входит контроль над работой органов государственного

управления. В тоже время данный контроль затруднен рядом причин: институты гражданского общества не принимают активного участия в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля; низкий уровень участия общественности в деятельности общественных организаций, специализирующихся на профилактике коррупции; многие органы недостаточно активно пользуются потенциалом институтов гражданского общества; низкий уровень информированности граждан в контексте проблемы. Для решения обозначенных проблем в исследовании предложены ряд мер, направленные на увеличение эффективности противодействия коррупции в сфере государственного управления:

- совершенствовать законодательство;
- возложить на СМИ обязанность позиционировать образ честного и неподкупного представителя органов государственного управления;
- контролировать предоставляемую служащими государственного управления документацию;
- увеличить наказания за коррупционные преступления, совершаемые представителями государственного управления;
- совершенствовать правовую культуру граждан;
- развивать социальную рекламу, направленную на предупреждение коррупции в сфере государственного управления;
- развивать взаимодействие государства и гражданское общество;
- создать необходимые условия материального и морального стимулирования самых эффективных институтов гражданского общества, занимающихся борьбой с коррупционными проявлениями;
- развивать способы защиты граждан, желающих заявить о случаях коррупции в сфере государственного управления;
- сформировать коммуникативную связь между органами власти и общественных контролеров.

В исследовании сделан вывод о необходимости совершенствования профилактики коррумпированности государственного управления. С этой

целью необходимо: совершенствовать законодательные положения о борьбе с коррупцией в системе государственного управления; установить жесткий контроль над исполнением всех антикоррупционных мероприятий; формировать у государственных служащих политическую волю по борьбе с коррупционными проявлениями. Кроме того, профилактика коррумпированности государственного управления, а также ликвидация последствий коррупции должна включать:

- разработку действенных мер, направленных на профилактику коррупции применительно к конкретной сфере государственного управления;

- назначение такого уровня заработной платы служащим государственного управления, при котором служащим будет экономически и социально невыгодно внедряться в коррупционные схемы;

- установление процедур защиты лиц, которые могут пожаловаться на действия руководителей, при обвинении последних в коррупционных проявлениях;

- развитие сотрудничества с зарубежными государствами по противодействию коррупции.

Список используемой литературы

1. Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность: монография. - М.,2013. 304 с.
2. Анисимов В.Ф. Социально-правовой анализ и эффективность мер, применяемых для противодействия коррупционной преступности в органах местного самоуправления / В.Ф. Анисимов, В.Ф. Лапшин // Вестник ЮГУ. 2019. №1 (52). С. 71-73.
3. Алимбиев С.А. Особенности общесоциального предупреждения коррупционных правонарушений // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. №1. С. 107-110.
4. Алимбиев С.А. Эволюция уголовно-правовой нормы о получении взятки по законодательству России в дореволюционный период (IX XIX века) // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2006. №13. С. 21-26.
5. Авдеева А.И. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... кандидата юридических наук: ФГНИУ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. 241 с.
6. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации. Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. - М-Зерцало-М., 2003. 608 с.
7. Актуальные проблемы уголовного права. Часть Особенная: учебник / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай. М., 2016. 569 с.
8. Агапов И.О. К вопросу о понятии, уровне и причинах коррупции в России // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2016. № 3. С. 30-35.
9. Адвоката, давшую взятку следователю, тоже задержали [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.vesti.ru/article/1811786> (дата обращения 17.04.2021).

10. Антонян Ю.М. Криминология: учебник для бакалавров. – М.: Юрайт, 2013. – 766 с.
11. Барциц И.Н. Развитие потенциала государственного управления в России: правовые условия и критерии эффективности // Социология власти. 2009. №5. С. 35-37.
12. Большакова Н.Ю. Пути преодоления коррупции в России // Отечественная юриспруденция. 2016. №4 (6). С. 99-101.
13. Бурьян С. Системная коррупция // Право и жизнь. 2014. № 57. С. 77-80.
14. Буш М.Ю. Актуальные проблемы антикоррупционной политики в современной России // Государственное и муниципальное управление. 2006. № 3. С. 67-68.
15. Бараненкова И.В. Федеральный закон «О противодействии коррупции» как системообразующий нормативный акт в сфере профилактики коррупции военнослужащих // Военное право. 2013. № 3. С. 28-30.
16. Борца с коррупцией задержали за вымогательство взятки за отказ от участия в торгах [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fgkgz.ru%2Fborca-s-korrupciejj-zaderzhali-za-vymogatelstvo-vzjatki-za-otkaz-ot-uchastija-v-torgakh%2F> (дата обращения: 15.04.2021).
17. Бачурин А.Г. Порядок постановки и снятия с профилактического учета ОВД отдельных категорий граждан, проведение сотрудниками полиции профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений: учебно-методическое пособие / А.Г. Бачурин, А.И. Щеглов. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2016. 77 с.
18. Взятки учителям становятся немодными [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://yandex.ru/turbo/ng.ru/s/education/2019-12->

11/8_7749_corruption.html(дата обращения 17.04.2021).

19. Варфоломеева Н.П. Профессиональные установки государственных и муниципальных служащих как антикоррупционный стандарт // Вестник СамГУ. 2014. №11-1 (122). С. 168-170.

20. В Волгограде федерального судью застали за получением крупной взятки [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://v1.ru/text/criminal/2020/08/08/69410347/> (дата обращения 17.04.2021).

21. Гехова Д.Х. Правопорядок и коррупция: современные вызовы /Д.Х. Гехова, О.В. Муратова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. №4 (59). С. 51-55.

22. Готыжева Ф. В. Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах и возможность ее использования в России // Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». -2018. №4. С. 18-20.

23. Головкин Б.Н. Роль институтов гражданского общества в предотвращении коррупции / Б.Н. Головкин, О. В. Новиков // Norwegian Journal of Development of the International Science. 2018. № 17–5. С. 56–60.

24. Гриб В.В. Модели и принципы формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 54-59.

25. Гриб В.Г. Факторы, влияющие на борьбу с хищениями и коррупцией, и меры по их устранению /В.Г. Гриб, Р.Э. Адамян // Российский следователь. 2015. № 13. С. 24-29.

26. Готыжева Ф. В. Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах и возможность ее использования в России // Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». 2018. №4. С. 18-20.

27. Гонтова А.С. Основные показатели и социальная практика измерения бытовой коррупции / А.С. Гонтова, Т.В. Игнатова, Л.А. Пашин // Вестник Чебоксарского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2019. №2 (17). С. 11-20.

28. Гончарова М.В. Основные проблемы деятельности органов внутренних дел по индивидуальной профилактике преступлений /М.В. Гончарова // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. №5-1. С. 34-36.
29. Довбня А.И. Основные подходы к понятию коррупции /А.И. Довбня, А.В. Юрковский // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2016. № 1 (30). С. 27- 28.
30. Долгова А.И. Проблемы криминологической обусловленности уголовного законодательства о коррупционных преступлениях // Уголовное право. 2013. № 5. С. 62-62.
31. Доклад ассоциации Адвокатов России за Права Человека [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://alrf.ru> (дата обращения 17.04.2021).
32. Закон Волгоградской области от 8 апреля 2005 г. № 1045-ОД «О государственной гражданской службе Волгоградской области» // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/20122819/> (дата обращения: 15.04.2021).
33. Законодательство Петра I / [В.М. Клеандрова, Б.В. Колобов, Г.А. Кутьина и др.] ; отв. ред. : А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. - М.: Юридическая литература, 1997. 1050 с.
34. Заработали «на сухари». Адвокат и следователь получили сроки [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://rg.ru/2018/12/10/reg-cfo/advokat-i-sledovatel-poluchili-sroki-za-vziatechnichestvo-i-moshennichestvo.html> (дата обращения 17.04.2021).
35. Исаева Е.А. Формирование комплексной нормативной базы для внедрения общественного контроля в России // Власть. 2014. № 10. С. 151-155.
36. Иванова В.Н. Реформа контрольно-надзорной деятельности: интересы государства и бизнеса /В.Н. Иванова, С.Н. Серегин // Пищевая промышленность. 2017. № 6. С. 10–14.

37. Именной указ от 18 июля 1762 г. «Об удержании судей и чиновников от лихоимства» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/58105168/> (дата обращения: 15.04.2021).

38. Индекс восприятия коррупции за 2020 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [https://transparency.org.ru/research/CPI2020_Report_RU%20\[WEB\].pdf](https://transparency.org.ru/research/CPI2020_Report_RU%20[WEB].pdf) (дата обращения: 04.04.2021).

39. Егоров В.А. Коррупция в обществе как угроза экономической безопасности /В.А. Егоров, И.Н. Макаров, М.В. Сигова, //Успехи современной науки, 2016, Т.1, № 5. С. 87-92.

40. Конин Н.М. Административное право: учебник для академического бакалавриата / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. -5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. 431 с.

41. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. - М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. -120 с.

42. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

43. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

44. Курмаев П.Ю. Теоретико-практические подходы к оценке уровня коррупции // Современные научные исследования и инновации. 2013. № 10 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://web.snauka.ru/issues/2013/10/28081> (дата обращения: 15.04.2021).

45. Курмаев П.Ю. Теоретико-практические подходы к оценке уровня коррупции // Современные научные исследования и инновации. 2013. № 10 [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://web.snauka.ru/issues/2013/10/28081> (дата обращения: 15.04.2021).

46. Киселев И.Ю. Восприятие россиянами коррупции как социальной проблемы / И. Ю. Киселев, С. В.Зуева // Власть. 2018. № 08(26). С. 107-110.

47. Кузнецова П.Ю. Участие институтов гражданского общества в общественном антикоррупционном контроле (российский опыт) // Вестник ПНИПУ. Культура. История. Философия. Право. 2015. №4. С. 80-88.

48. Кузнецов Г.С. Институты гражданского общества как субъект антикоррупционной политики: сравнительно-политологический анализ концептуальных подходов // Экономика. Право. Общество. 2019. № 3(19). С. 88-90.

49. Коррупция: причины, проявления, противодействие: электронное учебно-методическое пособие: текстово-графическое учебно-методическое пособие / сост. Н. Г. Костромина; Кемеровский государственный университет. 93 с.

50. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография / Т. Е. Бейдина, С.Б. Быстрянец, Н.Л. Захаров, Л.В. Мась, Н. Н. Меньшенина, А.Г. Наронская, М.В. Пантелеева, О. В. Погулич, С.С. Соколова, Н. В. Устинова, А.В. Чечулин / под общ. ред. проф. Н. Н. Меньшениной ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2014. 92 с.

51. Кучеров И.П. Проблемы коррупции в контексте построения правового государства / И.П. Кучеров // В сборнике: Право и правопорядок: вопросы теории и практики. Сборник научных трудов. Под общей редакцией С.Е. Туркулец, Е.В. Листопадовой . Хабаровск, 2018. С. 149-151.

52. Касьянов В.С. Исторические аспекты противодействия коррупции в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. №2. С.178-179.

53. Комментарий к Судебнику 1497 года. Ч. 2 [Электронный ресурс].

– Режим доступа <http://wordweb.ru/2008/11/25/sudebник-1497-goda-komment-2.html> (дата обращения: 15.04.2021).

54. Логинова Ю.Н. Борьба с коррупцией в органах государственной и муниципальной власти // Молодой ученый. 2020. № 41 (331). С. 241-243.

55. Литвиненко В.Т. Общественный контроль в системе государственного управления в РФ. Учебное пособие. - Ставрополь. - Альфа Принт, 2012. 215 с.

56. Моисеев В.В. Актуальные проблемы России. - М.: Директ-Медиа, 2014. 474 с.

57. Мониторинг общественного мнения о коррупции в государственных органах власти федерального и городского уровня: информационно-аналитический отчет о результатах социологического исследования. – М., 2018 г. 99 с.

58. Мушинский М.А. В механизме противодействия коррупции должны сбалансированно использоваться все инструменты. Законодательство о борьбе с коррупцией и вопросы его совершенствования в современной России / Сборник материалов «круглого стола». – Иркутск: ИРННТУ, 2015. С. 54-60.

59. Миронов А. Л. Сущность государственного контроля // Вестник Московского университета МВД России. 2012. №9. С. 21-25.

60. Михеева Т.Н. К вопросу о понимании общественного контроля // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2017. №4 (12). С. 77-79.

61. Мерсиянова И.В. Проблемы формирования социальной базы местного самоуправления в России // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2008. - № 1. С. 52-54.

62. Мурашкин И.Ю. О понятии коррупции, сформулированном в федеральном законе «О противодействии коррупции» /И.Ю. Мурашкин, Д.Ю. Кайгородов // В сборнике: Актуальные вопросы совершенствования системы государственного и муниципального управления в России на

современном этапе материалы международной научно-практической конференции. Алтайский филиал РАНХиГС. 2016. С. 279-280.

63. Никифорова О.А. Восприятие населением уровня коррупции в профессиональных сферах // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. 2019. Т. 12. Вып. 1. С. 51–66.

64. Орлова О.К. Борьба с коррупцией в разных странах // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2018. № 1 . С. 77-80.

65. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан // Доступ из правовой базы «КонсультантПлюс».

66. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // Доступ из правовой системы «КонсультантПлюс».

67. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 14 июня 2018 г. № 17 «О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве» // Доступ из правовой системы «КонсультантПлюс».

68. Постановление Главы Администрации Волгоградской обл. от 20.05.2011 № 484 «Об утверждении Морального кодекса государственных гражданских служащих Волгоградской области // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/20122819/> (дата обращения: 15.04.2021).

69. Первое антикоррупционное СМИ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://rasmi.ru> (дата обращения 18.04.2021).

70. Пресс-конференция Президента РФ В.В. Путина // Информационное агентство РБК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/society/14/12/2017/5a3242139a7947315fd166b1> (дата обращения: 04.01.2020).

71. Пандемия коррупции // Коммерсантъ от 28.01.2021 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4663780> (дата

обращения: 04.04.2021).

72. Писаренко А. П. Антикоррупционная деятельность в России на современном этапе // Вестник ТИУиЭ. 2019. №1 (29). С. 81-85.

73. Проблемы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе и пути их решения в современной России. 2019. Информационно-аналитические материалы Круглого стола с международным участием. – Ростов-на-Дону: Издательство ЮРИУ РАНХиГС., 2019. 128 с.

74. Паршин И.С. Противодействие коррупции: уголовно-правовое и криминологическое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2013. 256 с.

75. Пылин В.В. Государственный и муниципальный контроль. Учебное пособие / В.В. Пылин, С.В. Пылин. - Санкт, Петербург: Изд-во Политехнического ун-та, 2011. 797 с.

76. Правовое регулирование государственного контроля: монография / Отв. ред.: Ноздрачев А.Ф. - М.: Анкил, Институт зак-ва и сравнит. правовед. при Правительстве РФ, 2012. 479 с.

77. При госзакупках свыше 1,2 млрд. рублей в Севастополе были выявлены нарушения [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fgkgz.ru%2Fborca-s-korrupciejj-zaderzhali-za-vymogatelstvo-vzjatki-za-otkaz-ot-uchastija-v-torgakh%2F> (дата обращения: 15.04.2021).

78. Российский бизнес отметил снижение коррупции в сфере госзакупок [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://прогосзаказ.рф/141/96/39286/39345/49146.html> (дата обращения: 12.04.2021).

79. Российское законодательство X-XX веков. Т.1. М., 1984. 897 с.

80. Срезневский И.И. Материалы для словаря древнерусского языка. СПб., Т.11. С. 1678 с.

81. Судебники 1497 и 1550 гг. // Энциклопедический словарь

Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). - СПб., 1890-1907. 489 с.

82. Соборное уложение 1649 года. Выверено по изданию: М.Н. Тихомиров, П.П. Епифанов. - М.: Издательство Московского Университета, 1961. 688 с.

83. Сторожук Е.А. Факторы и математические модели коррупции /Е.А. Сторожук, Ю.В. Коляда [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nc.ufeі.ukrsat.com/Kyrsi%202004/tezi/images_tezi/127_.htm (дата обращения: 15.04.2021).

84. Сатаров Г.А. Антикоррупционная политика: учебное пособие для студентов вузов. – М.: РА «СПАС», 2004. 199 с.

85. Серебренникова А. В. Индекс восприятия коррупции: понятие и оценка его влияния /А.В. Серебренникова, М.В. Лебедев // Colloquium-journal. 2020. №12 (64). С. 109-110.

86. Стартовала программа повышения квалификации по профилактике коррупции в системе госуправления [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://hsра.nіu.ranepa.ru/?p=19779> (дата обращения: 06.04.2021).

87. Создано Агентство по противодействию коррупции [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/29/anticorruption/#!> (дата обращения: 06.04.2021).

88. Синельщиков Ю.П. Коррупция в России: история, состояние, причины, меры борьбы.. - Москва, 2017. 92 с.

89. Троян Н.А. Современный подход и перспективы развития правовой грамотности и правосознания граждан // Мониторинг правоприменения. - 2017. - №3 (24). С. 86-88.

90. Тарская О.Ю. Развитие гражданского общества как важнейший элемент государственной антикоррупционной политики и интеграции современного российского общества /О.Ю. Тарская, Ф.А. Макеев // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2016. Т. 5. № 4 (17). С.

481–484.

91. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.04.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

92. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 13.04.2021) // // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

93. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

94. Федеральный закон Российской Федерации от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 30.12.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

95. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 11.10.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

96. Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 24.03.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

97. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 30.12.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

98. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.07.2014, № 30 (Часть I). Ст. 4213.

99. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах

системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 27.06.2016, № 26 (Часть I). Ст. 3851.

100. Чеботаренко Е.С. Эффективность институтов гражданского общества по противодействию коррупции // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 4. С. 64–69.

101. Что-то не так: управление коррупционными рисками во время пандемии: рекомендации международных организаций [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://anticor.hse.ru/main/news_page/upravlenie_korruptsionnymi_riskami_vo_vremya_pandemii_rekomendatsii_mezhdunarodnyh_organizatsiy (дата обращения 17.04.2021).

102. Drago Kos Consequences of corruption // Monitoring of law enforcement. 2014. №2. [Electronic resource]. - Access mode: <https://cyberleninka.ru/article/n/consequences-of-corruption> (дата обращения 19.06.2021).

103. Nikiforova O. A. Perception by the population of the level of corruption in professional spheres // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Sociology. 2019. Vol. 12. Issue 1. pp. 66.

104. Corruption Perception Index for 2020 [Electronic resource] - Access mode: [https://transparency.org.ru/research/CPI2020_Report_RU%20\[WEB\].pdf](https://transparency.org.ru/research/CPI2020_Report_RU%20[WEB].pdf) (accessed: 19.06.2021).

105. Carr, Indira, Outhwaite, Opi (2008), Surveying corruption in international business, Manchester Journal of International Economic Law, Vol. 5, Issue 2 (pp. 3-70).

106. Cose, Niloy, Capasso, Salvatore, Murshid, Antu Panini (2007), Threshold effects of corruption: theory and evidence, World Development Vol. 36, No.7 p. 1173-1191.

Приложение А
Индекс восприятия коррупции - 2020

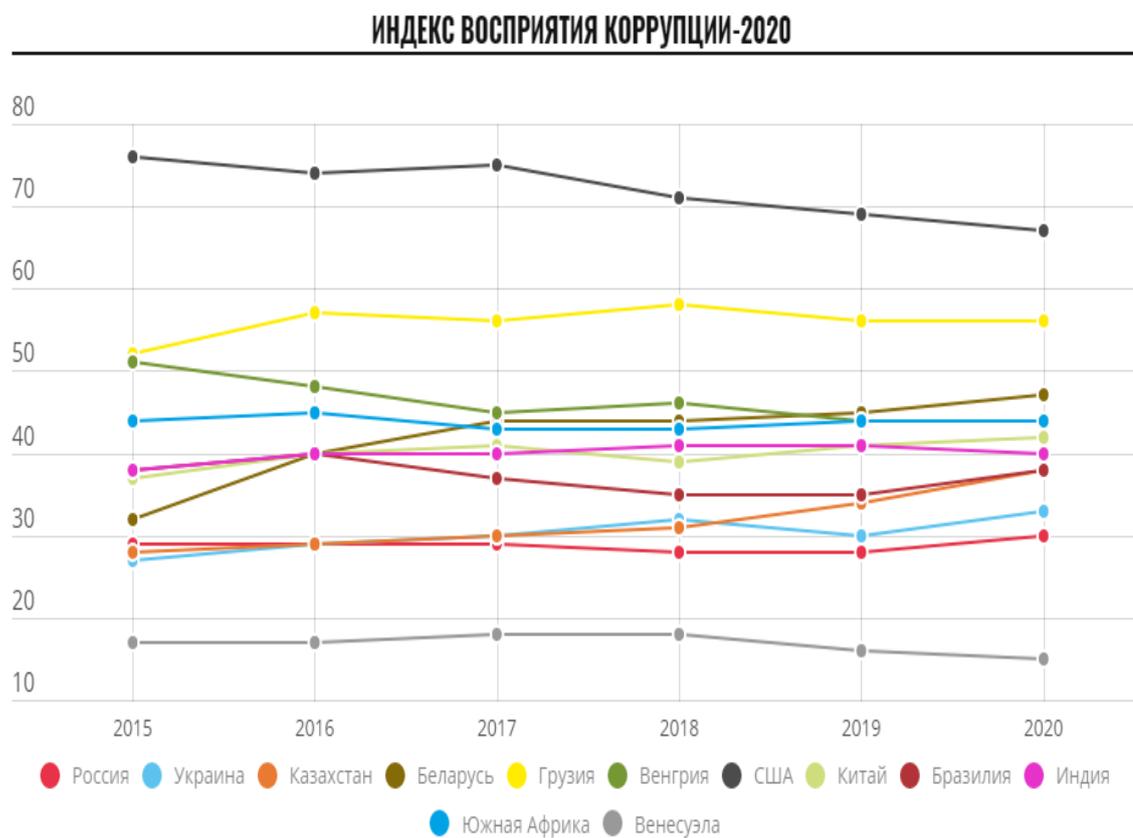


Рисунок А.1 - Индекс восприятия коррупции - 2020