DOI: 10.31249/rsm/2023.01.11

Н.М. Кузнецова

ПОЛИТИКА ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. *Местное самоуправление в нашей стране – явление уникальное. Формально муниципалитеты автономны от государственной вертикали власти, на практике же всецело подчинены ей.*

По статистике, именно на уровне муниципалитетов чаще всего происходит формирование коррупционных систем в силу сложившихся родственных и соседских отношений, протекционизма, кумовства, блата и подобных явлений. Учитывая, что местное самоуправление наиболее приближено к населению и, так или иначе, включено в вертикаль власти – это формирует дополнительные риски для системы государственности в целом.

Принятие в 2008 г. Федерального закона № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» позволило систематизировать антикоррупционное законодательство, разработать эффективные меры борьбы с коррупцией, включая правовой контроль, просветительскую деятельность и кадровую политику. Однако анализ реализуемых на муниципальном уровне мер выявил, что бóльшая часть мероприятий носит формальный характер, особенно это прослеживается в таких направлениях, как просветительская деятельность и правовой контроль. Значит, реализуемые механизмы антикоррупционной политики недостаточны и требуют совершенствования и доработки.

В статье рассмотрены предпосылки и причины коррупции в органах власти муниципального уровня, антикоррупционная законодательная база, некоторые меры по пресечению коррупции.

Ключевые слова: *коррупция; местное самоуправление; антикоррупционная деятельность; муниципальная служба; антикоррупционные меры.*

Кузнецова Наталья Макаровна – аспирантка историко-филологического факультета Челябинского государственного университета.
Россия, Челябинск.
E-mail: 1@da74.ru
Web of Science Researcher ID: CAA-0123-2022

Kuznetsova N.M. **Prevention of corruption offences in local governments**

Abstract. *Local self – government in Russia is a unique phenomenon. Formally, municipalities are autonomous from the state vertical of power, but in practice they are completely subordinate to it.*

According to statistics, it is at the level of municipalities that corruption systems are most often formed due to the existing kinship and neighborhood relations, protectionism, nepotism, fraud and similar phenomena. Given that local self–government is closest to the population and, one way or another, is included in the vertical of power, this creates additional risks for the system of statehood as a whole.

The adoption on December 25 2008 of Federal Law N 273-FZ «On Combating Corruption» made it possible to systematize anti-corruption legislation and develop effective anti-corruption measures, including legal control, educational activities and personnel policy. However, an analysis of the measures implemented at the municipal level revealed that most of the measures are formal in nature, especially in such areas as educational activities and legal control. This means that the implemented mechanisms of anti-corruption policy are insufficient and require improvement and refinement.

The article discusses the prerequisites and causes of corruption in municipal authorities, the anti-corruption legislative framework, as well as some measures to curb corruption.

Keywords: *corruption; local government; anti-corruption activities; municipal service; anti-corruption measures.*

Kuznetsova Natalya Makarovna – postgraduate student Faculty of History and Philology of the Chelyabinsk State University.
Russia, Chelyabinsk.
E-mail: 1@da74.ru
Web of Science Researcher ID: CAA-0123-2022

Предпосылки и причины развития коррупции

В текущий исторический момент идет становление и развитие новой государственности России. Политические и экономические меры давления на нашу страну, в том числе введение санкций и ограничений недружественными государствами, разрыв дипломатических связей привели к пересмотру подходов и принципов в государственном управлении. В нынешних непростых социально-экономических условиях пристальное внимание уделяется мерам борьбы с коррупцией на всех уровнях власти, но в особенности на муниципальном уровне, ведь именно этот уровень власти как первичное звено взаимодействия с предпринимателями, социально незащищенными слоями населения, иными категориями граждан должен обеспечить стабильность работы предприятий и организаций, безопасные и благоприятные условия жизни граждан.

Коррупция способна разбалансировать работу органов местного самоуправления, подменяя публично-правовые решения и действия, преступными отношениями, основанными на удовлетворении частных интересов, нивелировать верховенство закона, принципы демократии, нести угрозу правам человека и социальной справедливости.

Статистика коррупционных преступлений, совершённых в том числе должностными лицами муниципальных образований, заставляет признать недостаточность эффективности мер, принимаемых государством.

В своих ежегодных докладах за 2020 и 2021 гг. Генеральный прокурор Российской Федерации Игорь Краснов обнародовал цифры ущерба от коррупционных преступлений. Так, «в 2020 году размер материального ущерба от преступлений коррупционной направленности по расследованным преступлениям составил 58,4 млрд рублей, 8,9% коррупционных преступлений совершены должностными лицами органов исполнительной власти всех уровней, включая муниципальный» [Интервью Генерального прокурора 2021]. Кроме того, была пресечена преступная деятельность 59 глав муниципальных образований. В первом полугодии 2021 г. зарегистрировано более 35 тыс. преступлений коррупционной направленности, это почти на 14% больше, чем в 2020 г. Рост коррупции связан прежде всего с общественным кризисом и реальным падением доходов населения.

Пренебрежительное отношение к положениям антикоррупционного права высших должностных лиц муниципальных образований и излишняя требовательность к депутатскому корпусу, специалистам среднего и низшего звена – лишь часть явных причин. Напомним, с 2016 г. депутатов сельских поселений, работающих на непостоянной основе, обязали ежегодно отчитываться о своих доходах и расходах (мера упрощена в 2019 г.). Отсутствие реальных полномочий у депутатов сельских поселений, достаточно низкий уровень их доходов и невозможность электронным способом направлять отчеты о доходах привели к массовым отказам сельских депутатов исполнять свои полномочия [Комиинформ 2019].

В это же время в информационном пространстве активно обсуждалось дело Минобороны, а именно Евгении Васильевой и Анатолия Сердюкова. Как мы помним, в процессе судебных разбирательств сумма ущерба, причиненного фигурантами, сократилась с 3 млрд руб. до 500 млн руб., и главный фигурант был освобожден уже через 109 дней после заключения под стражу. К сожалению, такая практика рассмотрения дел в отношении высших чиновников не редкость, что в значительной степени подрывает уровень доверия населения к власти и желание участвовать в публичной деятельности.

Генеральный прокурор РФ подчеркнул, что почти «половину преступлений коррупционной направленности составляют взятки, четверть приходится на мошенничество, существенным остается удельный вес фактов присвоения

и растраты (8,8%), а также служебного подлога (6,3%)» [Интервью Генерального прокурора 2021].

Коррупция тормозит развитие в муниципальном образовании: снижается предпринимательская активность, завышается стоимость по контрактным процедурам, в полной мере не используется кадровый потенциал, как следствие наступает неэффективное использование государственных средств и ресурсов.

Законодательное регулирование вопроса борьбы с коррупцией

После распада СССР, в 90-х годах XX в. в России коррупция стала практически неуправляемым явлением. Сложившиеся в период «перестройки» социально-экономические условия и недостаточное правовое регулирование позволили коррумпированным чиновникам монополизировать власть, практически безнаказанно реализовывать схемы присвоения национального имущества, расширять влияние в государственном, политическом и других секторах, тесно взаимодействовать с организованной преступностью в своих интересах. Ситуация осложнялась клановостью данных организаций.

Принимаемые на стыке XX–XXI вв. антикоррупционные правовые акты и меры не имели должного практического воздействия в связи с избыточностью администрирования и разрозненностью государственного регулирования. Возникла острая необходимость совершенствования и систематизации законодательства в сфере противодействия коррупции. Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», принятый в 2008 г., стал основополагающим в системе мер противодействия коррупции, он определил коррупцию как социально-юридическое явление, коррупционное правонарушение – как отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и противодействие коррупции – как скоординированную деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий [Федеральный закон 2008].

В связи с принятием данного закона потребовалась актуализация положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовного кодекса Российской Федерации, федеральных законов «О статусе судей в Российской Федерации», «О прокуратуре Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О федеральной службе безопасности»,

«Об оперативно-розыскной деятельности», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и других законодательных актов.

С 2010 г. в России существует практика разработки национальных планов по противодействию коррупции, закрепляющих основные направления антикоррупционной политики на определенный период, а также утверждающих методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней, в том числе высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (график 1). Плановость антикоррупционной работы привела к снижению количества коррупционных преступлений вплоть до 2017 г. С 2018 г. наблюдается подъем показателей по коррупционным преступлениям, который представители прокуратуры и правоохранительных органов связывают со снижением темпов экономического развития, падением уровня доходов населения, и в противовес повышению раскрываемости экономических преступлений в государственном и муниципальном секторах.

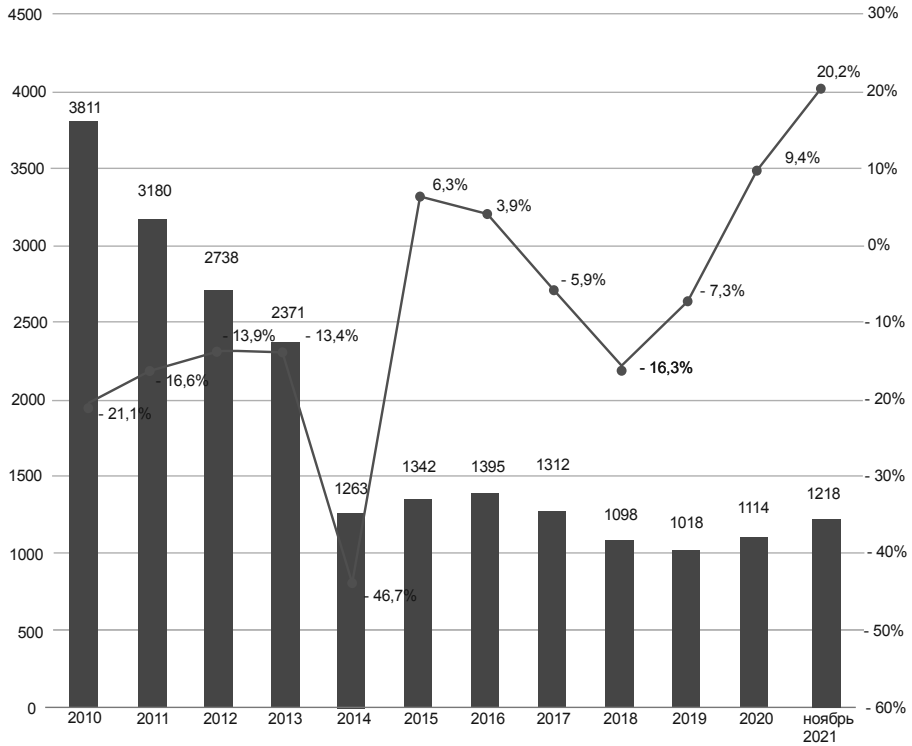


График 1. «Количество преступлений по ст. 285 УК РФ – злоупотребление должностными полномочиями, уголовные дела по которым направлены в суд».

(Данные опубликованы на портале Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Ежемесячный сборник]).

В соответствии с законодательством и в силу выполнения Национальных планов по противодействию коррупции, утвержденных Указами Президента РФ, на уровне местных администраций муниципальных образований разрабатываются планы по противодействию коррупции (далее – Муниципальный план), главами муниципалитетов утверждаются реестры коррупционных должностей муниципальной службы. Требования к служебному поведению и ограничения, связанные с нахождением на муниципальной службе, чаще всего аналогичны требованиям, действующим в отношении государственных служащих, и в каждом муниципальном образовании разработан и действует «Порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения к муниципальному служащему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, получению подарков в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями»; осуществляется контроль за соответствием расходов муниципальных служащих; распространяется запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках; урегулирован порядок уведомления о возникновении конфликта интересов и предоставления сведений об адресах персональных сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Более того, в отдельных муниципальных образованиях главами установлены запреты и для лиц, замещающих должности в местных администрациях, не отнесенные к должностям муниципальной службы.

Меры профилактики коррупции на муниципальном уровне

Коррупция как общественно опасное явление является предметом исследования социологов, правоведов, экономистов, политологов и представителей иных отраслей. Эффективность антикоррупционных мер рассматривалась Зайковским В.Н., Лепехиным И.А., Ковалевой В.В., Козловым Т.Л., вопросы совершенствования антикоррупционного законодательства рассматривались Аленкиным С.В., Гарифуллиной А.Р., Косинским П.Д., Поповым П.А., Приходько Т.В., Сабанчевой М.В., Шороховым В.Е. Правовым вопросам, проблемам реализации антикоррупционной политики на муниципальном уровне посвятили свои работы ученые Гладких В.И., Кабанов П.А., Кулакова М.Н., Новиков С.Ю., Окунева К.Д., Полукаров А.В., Мигущенко О.Н. и др.

Так, В.Е. Шорохов отмечает, что «специфика развития федерального антикоррупционного законодательства свидетельствует о тенденциях к ужесточению административно-правовых средств противодействия коррупции, усилению акцентов на запретах, ограничениях, обязанностях в отношении конкретных лиц, их унификации, ужесточению санкций за нарушение анти-

коррупционных запретов, усилению контроля и привлечению к антикоррупционной деятельности общественности» [Шорохов 2018].

В.Н. Зайковский делит «антикоррупционные меры, применяемые на муниципальном уровне, на две группы: правовые меры и институциональные. Правовые меры связаны с принятием органами местного самоуправления целого ряда муниципальных правовых актов. Институциональные меры предполагают создание институтов, осуществляющих профилактику коррупционных проявлений» [Зайковский 2017].

По мнению М.В. Сабанчевой, одной из причин распространения коррупции в органах государственного и муниципального управления является слабый контроль за действиями чиновников и других лиц, связанных с коррупцией [Сабанчева 2017].

В своей работе «Осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципальных образований» Окунева К.Д. отмечает, что ликвидация последствий коррупционных правонарушений со стороны органов местного самоуправления сводится в основном к обращению в правоохранительные органы, прокуратуру и органы судебной системы [Окунева 2015]. Максимум, чем могут самостоятельно воспользоваться руководители муниципалитетов для пресечения и наказания своих подчиненных, уличенных в неблаговидном поступке коррупционного характера, – это меры дисциплинарного воздействия в рамках трудовых правоотношений.

Однако до настоящего времени нет всестороннего исследования качества и эффективности антикоррупционной политики, проводимой на муниципальном уровне, как важнейшей части реализуемой национальной стратегии государства. Учитывая, что законодатель закрепил за местным управлением реализацию мер по противодействию коррупции лишь в части профилактики и контроля, а также в преддверии принятии закона о единой системе публичной власти, конкретизация и расширение превентивных мер обусловливает актуальность исследования.

Перейдем непосредственно к рассмотрению направлений противодействия коррупции. Все меры по профилактике коррупции (ст. 6 Закона о противодействии коррупции) можно разделить на следующие сферы деятельности.

Первая сфера – правовой контроль – предполагает проведение многоуровневой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, рассмотрение в органах местного самоуправления и других организациях, действующих на муниципальном уровне и наделенных публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов,

организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений.

Вторая сфера – просветительская деятельность – включает в себя формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению и развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Последняя, третья сфера деятельности – кадровая политика, проводимая на муниципальном уровне. Законодатель предусмотрел квалификационные требования к гражданам, претендующим на замещение муниципальных должностей и должностей муниципальной службы, а также проверку сведений, представляемых указанными гражданами. Кроме того, ввел в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность муниципальной службы, а также применения в отношении него иных мер юридической ответственности за непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Также внедрен в практику кадровой работы учет длительности, безупречности и эффективности исполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей при назначении их на вышестоящую должность, присвоении им воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении.

Правовой контроль и мероприятия по противодействию коррупции

Подготовка и анализ муниципальных нормативных правовых актов носят системный характер и осуществляются специалистами юридической службы местных администраций.

На сайтах органов прокуратуры РФ размещена информация о проведении антикоррупционных экспертиз нормативно-правовой базы органов местного самоуправления. Значительное количество муниципальных актов содержат коррупциогенные нормы, способствующие злоупотреблению властными полномочиями.

«Так, в первом полугодии 2021 года прокуроры, реализуя полномочия, предоставленные федеральными законами “О прокуратуре Российской Федерации”, “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”, охватили антикоррупционной экспертизой почти 500 тысяч нормативных правовых актов. Было выявлено 36 тыс. нормативных

правовых актов, содержавших свыше 33 тыс. коррупциогенных факторов» [Работа органов 2021].

На сайте прокуратуры Челябинской области опубликованы сведения, что в 2021 г. по протестам прокурора изменено или отменено 156 актов и вынесено 786 представлений (35% от общего числа нарушений). В материале отмечено, что «значительное количество правонарушений выявлено именно в документах муниципальных образований региона» [Прокурорами 2021].

Следует отметить, что законодательством закреплено право проводить антикоррупционную экспертизу при помощи независимых экспертов, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации. Однако анализ информационных ресурсов представительных органов муниципальных образований свидетельствует о незаинтересованности экспертов в этом направлении антикоррупционной политики. Специалисты также отмечают низкую эффективность данного института [Карнаухов 2019].

Можно сделать вывод, что право оценки нормативных правовых актов институтами гражданского общества как составная часть плана антикоррупционной политики реализуется слабо, а юридические службы муниципалитетов не обладают достаточной компетенцией для качественной реализации данной нормы.

В целях проведения антикоррупционной политики каждое муниципальное образование принимает План работы по противодействию коррупции (далее – муниципальный план). Разработка муниципальных планов ведется по направлениям:

- нормативно-правовое и методическое обеспечение противодействия коррупции;
- повышение эффективности деятельности органов муниципальной власти;
- исключение проявлений коррупции при расходовании бюджетных средств и использовании муниципального имущества;
- совершенствование системы муниципальной службы, а также усиление контроля за служебной деятельностью муниципальных служащих;
- совершенствование подготовки должностных лиц, ответственных за реализацию мероприятий по противодействию коррупции и профилактике коррупционных проявлений в органах местного самоуправления;
- обеспечение доступа населения к информации о деятельности органов исполнительной власти, в том числе в сфере противодействия коррупции.

При сравнении муниципальных планов субъектов выявлена типизация мероприятий, внутри региона они практически не отличаются друг от друга и носят общий характер. Зачастую на региональном уровне так и происходит: разрабатывается типовой план противодействия коррупции на муниципальном уровне, который принимается всеми муниципальными образованиями,

входящими в состав субъекта. Планы, как правило, направлены на решение двух ключевых задач: профилактика коррупционных правонарушений и выявление и пресечение коррупционных правонарушений, и содержат все предусмотренные законодательством профилактические и ограничительные меры антикоррупционной политики с фактическими показателями оценки.

На сайтах муниципальных образований Челябинской, Свердловской, Тюменской, Самарской областей чаще всего размещаются законодательные акты федерального, регионального уровней, а также постановления глав муниципальных образований и мероприятия в сфере противодействия коррупции. Отчеты о реализации самих планов, информацию о результатах мероприятий по профилактике коррупционных преступлений, справки о доходах можно найти в единичных случаях.

Сведения о кадровой работе и осуществляемых закупках в муниципальных образованиях также не всегда доступны посетителям официальных порталов.

Вышеизложенные факты свидетельствуют, что принятие муниципальных планов по борьбе с коррупцией – это формальная процедура исполнения требований законодательства, совершенно не связанная с реальной деятельностью на местах в сфере антикоррупционной политики.

Просветительская деятельность

Согласно муниципальным планам, на органы местного самоуправления возложена обязанность информировать население о результатах работы по противодействию коррупции. Не реже одного раза в квартал должны проводиться социологические опросы, в постоянном режиме публиковаться выступления должностных лиц в средствах массовой информации.

Изучив мероприятия по формированию нетерпимого отношения в обществе к коррупции, предусмотренные муниципальными планами, отмечаем, что они отражают лишь некоторые направления – освещение вопросов противодействия коррупции в СМИ, организацию и проведение открытых заседаний комиссий по противодействию коррупции, проведение заседаний комиссий по противодействию коррупции с участием представителей общественных организаций, бизнеса и СМИ. Чаще всего информация (отчеты) о проведении вышеперечисленных мероприятий на официальных сайтах администраций отсутствует.

Аналогичная ситуация наблюдается с вовлечением граждан и общественных организаций в проведение антикоррупционной политики. Муниципальные планы нередко не содержат такие мероприятия. Оценка деятельности органов местного самоуправления по реализации антикоррупционной политики осуществляется путем суммирования общих показателей о выполнении или невыполнении мероприятий. В принятых муниципальных планах

отсутствуют конкретные показатели эффективности реализации антикоррупционных мер, значит оценить эффективность проводимой антикоррупционной политики не представляется возможным.

Мониторинг с помощью программы YouSkan информационного пространства Челябинской области (сайтов, социальных сетей и мессенджеров) выявил, что информация о мероприятиях в рамках осуществления антикоррупционной политики муниципальными образованиями в 2021 г. не публиковалась. Становится очевидным, что данный вид работы также формализован.

Именно по этим причинам, по мнению автора, вовлеченность граждан и общества в антикоррупционную деятельность остается на низком уровне. Генеральный прокурор Российской Федерации Игорь Краснов в своем интервью «Российской газете» отмечает: «На настоящий момент, к сожалению, вклад общественности в выявление коррупционных преступлений не столь значителен. Отчасти это происходит из-за того, что граждане зачастую не сообщают о конкретных фактах коррупции, так как чувствуют угрозу» [Интервью 2020].

Взвешенная кадровая политика

Эффективным средством противодействия злоупотреблениям служебным положением является продуманная и взвешенная кадровая политика. Справедливая оценка трудовой деятельности муниципальных служащих, понятные и исчерпывающие инструкции, наличие ресурсов для исполнения своих полномочий, стимулирующие меры морального и материального характера при грамотном исполнении своих полномочий – все эти факторы могли бы сформировать высокую ответственность за свои действия у муниципальных служащих.

Фаворитизм и кумовство – постоянная тема информационных скандалов. Считается общепринятой практикой смена ключевых муниципальных должностей при избрании нового руководителя исполнительного органа. Основным фактором, определяющим кадровые перестановки, является не профессионализм сотрудников, а уровень доверия к ним руководства. Авторы работы «Антикоррупционная политика Республики Казахстан в период президентства Н.А. Назарбаева» данное явление называют «командным перемещением» [Зорин 2020]. Такая политика отдельных руководителей негативно сказывается в целом на развитии муниципалитета, так как тотальное замещение ключевых постов креатурами «со стороны» зачастую приводит к приостановке или разрыву хозяйственных взаимоотношений, уже сложившихся в данном муниципальном образовании.

Анализ открытых источников (официальные сайты, средства массовой информации) показал, что информация о порядке поступления на муниципальную

службу, например на сайтах муниципальных образований Самарской области, отсутствует, в новостной ленте муниципалитетов Тюменской области есть информация о вакантных должностях, но порядок и условия не указаны. Несколько лучше ситуация в Челябинской области. На сайтах практически всех муниципалитетов существует раздел по кадровой работе, где информация размещена частично.

Государством предприняты попытки установить нормы служебного поведения муниципальных служащих и регламентировать получение ими подарков в связи с занимаемой должностью. Данная мера низкоэффективна, так как оценка этического и морального поведения муниципальных служащих носит субъективный характер и не имеет четких границ и показателей, а значит, ее применение затруднительно.

Действенной мерой антикоррупционной политики государства стал контроль за доходами и расходами муниципальных служащих, а также членами их семей. Принятие Федерального закона № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» серьезно ограничило право муниципальных служащих в возможности участия в качестве учредителей коммерческих структур.

Информацию о доходах муниципальных служащих на сайтах муниципальных образований также найти очень сложно, поисковые системы не выдают запрашиваемый материал. Разделы и подразделы сайтов муниципалитетов не содержат прямого указания на наличие данных сведений. Информация из справок о доходах и расходах служащих публикуется на муниципальных информационных ресурсах, но редко выдается через поисковые запросы. Таким образом, требования законодательства формально выполняются, но публичный интерес не удовлетворяют.

Вышеперечисленные ограничительные меры, установленные для муниципальных служащих, с одной стороны, являются объективной необходимостью, а с другой – сдерживающим фактором при выборе муниципальной службы. Квалифицированные специалисты все чаще делают выбор в пользу коммерческих структур, что, к сожалению, привело к «кадровому голоду» практически во всех муниципальных образованиях Российской Федерации.

По данным отчета о результатах рассмотрения уголовных дел по отдельным статьям Уголовного кодекса Российской Федерации, размещенного на сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2020 г. вынесено 12 699 обвинительных приговоров лицам, совершившим коррупционные преступления различной направленности. Самые высокие показатели составили:

- 2214 преступлений (17,4%) – мелкое взяточничество, получение взятки, дача взятки лично или через посредника в размере, не превышающем 10 тыс. руб.;

- 1067 преступлений – дача взятки должностному лицу за совершение заведомо незаконных действий (8,4%).

В 2021 г. около половины коррупционных преступлений также приходится на факты взяточничества, и впервые за пять лет данный показатель превысил отметку в 5000 деяний. За год их число выросло примерно на 20%. Так же как и в предыдущий период, в каждом третьем случае размер взятки не превышал 10 тыс. руб. [Данные 2021].

Причина очевидна: это низкий уровень заработной платы муниципальных служащих. К примеру, в 2020 г. уровень заработной платы начальника отдела в администрациях муниципалитетов Челябинской области составил 33 тыс. руб., ведущего специалиста – 20 тыс. руб., специалиста – 16 тыс. руб. При этом средний уровень заработной платы по региону, согласно данным Контрольно-счетной палаты Челябинской области, «составил 45 769,90 рублей» [Средняя заработная плата 2021]. Руководители муниципальных образований также имеют достаточно скромный доход. Заработная плата главы сельского поселения составляет 42 тыс. руб., при этом уровень ответственности очень высокий. Во власть изначально приходят на короткий срок с целью лоббирования того или иного вопроса, отсюда частая сменяемость власти и, как следствие, низкий уровень компетенции и этики «временных» чиновников.

Заключение

Безусловно, борьбу с коррупцией вести нужно и важно, но немаловажно уделять внимание и созданию комплекса действенных превентивных мер.

Рассмотренные примеры свидетельствуют о низком качестве мероприятий по профилактике коррупции, проводимых муниципальными образованиями. Необходимы поиск новых решений, личная заинтересованность руководства субъекта в пресечении данного вида преступлений и повышение уровня заинтересованности муниципальных служащих в выполнении своих полномочий.

Подводя итог, хочется отметить, что антикоррупционное законодательство на муниципальном уровне, несмотря на достаточно большой объем принятых нормативных правовых актов, нуждается в доработке.

Во-первых, необходимо не только осуществлять мониторинг деятельности муниципальных служащих через систему введенных запретов и отчетность, но и формировать у них нетерпимость к коррупции посредством введения дополнительных льгот и преимуществ. Также необходимо создать позитивный образ муниципального служащего через информирование избирателей в публичных средствах массовой информации. Создание положительного образа чиновника не просто положит начало кампании по формированию сильной власти, но и станет сдерживающим фактором для самого работника.

Во-вторых, необходимо на территории муниципального образования усилить и деформализовать работу по формированию антикоррупционного общественного сознания посредством проведения публичной информационной политики, в том числе самими муниципальными служащими. Форматы проведения подобных мероприятий предполагают вовлечение граждан в реализацию антикоррупционной политики: встречи с коллективами муниципальных предприятий и предприятий малого и среднего бизнеса (в том числе, ответы на вопросы, наиболее остро стоящие на повестке в настоящий момент), открытые уроки для студентов и школьников, проведение социологических опросов и викторин, доведение информации о проводимых профилактических и антикоррупционных мерах до широкого круга лиц.

В-третьих, необходимо усилить роль общественных организаций через введение реальной процедуры социального контроля посредством мониторинга объектов и мероприятий, реализуемых в рамках национальных проектов, федеральных, региональных и муниципальных программ. Сегодня практически в каждом муниципальном образовании есть неравнодушные общественные деятели, которые активно критикуют неправомерные действия властей. Через диалог и личное участие общественников в контроле за реализацией различных проектов возможно снизить оппозиционные настроения в обществе и вовлечь активистов в работу.

В-четвертых, еще одним инструментом антикоррупционной политики может стать систематическая оценка уровня коррупции в рамках региона в разрезе муниципальных образований, проводимая с помощью анонимных опросов в сети Интернет и статистических данных правоохранительных органов. Опрос предлагается проводить среди экспертов (анонимно на сайте) и среди жителей муниципального образования. Помимо опросов в анализируемые статические данные предлагается включать данные антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов муниципального образования, факты непредставления (неполного представления) сведений о доходах муниципальными служащими, наличие административных и уголовных дел по коррупционным правонарушениям. Итоги оценки уровня коррупции должны быть публичными и активно освещаться в средствах массовой информации.

Для анализа оценки эффективности и соответствия требованиям, предъявляемым к государственным и муниципальным служащим, видится продуктивным проведение онлайн-опросов о деятельности муниципальных служащих, работающих непосредственно с населением в границах муниципалитета. Такого рода публичность, с одной стороны, ограничит бюрократический настрой чиновников, а с другой – позволит населению не только высказать свое мнение, но и повлиять на принятие управленческих решений.

В заключение хочется указать на недостаточную открытость публичной власти: практически все направления антикоррупционной политики «зашиты»

грифом секретности. Информацию по антикоррупционной деятельности необходимо публиковать в официальных источниках с понятной и быстрой структурой поиска. Кроме того, необходимо учитывать, что официальные сайты администрации имеют достаточно узкую аудиторию и низкий процент посещаемости. Позитивной практикой является создание неформальных, неофициальных сообществ в мессенджерах и социальных сетях. К таким источникам у населения доверия больше и процент вовлеченности жителей муниципалитета будет выше, чем при использовании традиционных методов.

С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» будет введена одноуровневая система власти. С одной стороны, законодатель ожидает повышения эффективности решения задач органами местного самоуправления, обеспечивая единое управление и бюджет, с другой – звучат опасения, что данная модель еще больше отдалит муниципальную власть от населения, значит, возможен новый виток коррупционных правонарушений. В связи с этим видится важным процесс построения диалога между властью и жителями в вопросах осуществления местного самоуправления и, как следствие, применение новых инструментов при реализации антикоррупционной политики.

Библиография

Гарифуллина А.Р., Юн Л.В. Профессиональная этика муниципальных служащих: конституционно-правовые вопросы // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 4. С. 8–10.

Гладких В.И. Противодействие коррупции на государственной службе: учебно-методическое пособие. М.: Юрлитинформ. 2014. С. 207.

Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: официальный сайт. 2021. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=150 (дата обращения: 25.12.2021).

Депутатов сельских поселений хотят освободить от необходимости предоставлять сведения о доходах // Комиинформ. 2019. URL: https://komiinform.ru/news/178542 (дата обращения: 25.12.2021).

Ежемесячный сборник состояния преступности в России // Генеральная прокуратура Российской Федерации: портал правовой статистики. URL: http://crimestat.ru/analytics (дата обращения: 05.02.2022).

Зайковский В.Н., Лепехин И.А. К вопросу реализации антикоррупционных мер на муниципальном уровне // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 10. С. 40–44.

Зорин В.А., Пасс А.А., Татубаев М.А. Антикоррупционная политика Республики Казахстан в период президентства Н.А. Назарбаева. Челябинск: Изд-во Челябинского государственного университета, 2020. 277 с.

Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Игоря Краснова «Российской газете» // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/interviews-and-presentations?item=73346089 (дата обращения: 30.01.2022).

Кабанов П.А. Основные формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления в области противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 6. С. 22–24.

Карнаухов А.В. Эффективность независимой антикоррупционной экспертизы как института гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 2. С. 31–34.

Ковалева В.В. Эффективность коррупционных правовых механизмов // Предупреждение коррупции в органах государственной власти Российской Федерации: сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции. Симферополь. 2020. С. 42–47.

Козлов Т.Л. Проблемы профилактики коррупционных правонарушений в государственных и муниципальных органах // М.: Юрлитинформ, 2012. 200 с.

Косинский П.Д., Новиков А.О., Вольфсон Э.Н. Проблемы формирования муниципальных бюджетов в условиях институциональных изменений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 2. С. 14–18.

Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М.: Норма, 2012. 366 с.

Кулакова М.Н. Предупреждение коррупционных преступлений: правовые и организационно-управленческие основы: Дис. на… канд. юрид. наук. Казань. 2021. 272 с.

Мигущенко О.Н. Проблема предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 16–19.

Новиков С.Ю. Антикоррупционная политика российского государства в современных условиях: дис. на… канд. юрид. наук. Ставрополь. 2009. 179 с.

Окунева К.Д. Осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципальных образований // Современное право. 2015. № 5. С. 130–132.

Полукаров А.В. Проблемы противодействия коррупции и формирования социальной функции государства // Российская юстиция. 2018. № 12. С. 49–53.

Приходько Т.В., Федорова О.В. Местное самоуправление в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. №1. С. 16–19.

Прокурорами в 2021 году выявлено свыше 2 тыс. нарушений закона в сфере защиты прав предпринимателей // Прокуратура Челябинской области: официальный сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/mass-media/news?item=69910992 (дата обращения: 30.01.2022).

Работа органов прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии 2021 года по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/expertise/result?item=64206018 (дата обращения: 06.01.2022).

Сабанчева М.В. Коррупция в системе муниципального управления: причины и способы противодействия // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. №2. С. 57–59.

Средняя заработная плата на крупных и средних предприятиях Челябинской области // Официальный телеграм-канал КСП Челябинской области. URL: https://t.me/KSP74/842 (дата обращения: 18.01.2022).

Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы // Консультант плюс: правовой сервер. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_392999/ (дата обращения: 20.12.2022).

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Консультант плюс: правовой сервер. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения: 20.12.2022).

Чем удивила экономика в 2017 году // РБК: новостной портал. URL: https://www.rbc.ru/economics/28/12/2017/5a40c6199a79471680ef8f9f (дата обращения: 03.07.2022 г.).

Шорохов В.Е. Правовые основы государственной антикоррупционной политики в России // Российская юстиция. 2019. № 11. С. 49–51.

Шорохов В.Е. Правосознание как антикоррупционная категория // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 8. С. 50–54.

References

Garifullina A.R., Yun L.V. Professional'naya etika municipal'nyh sluzhashchih: konstitucionno-pravovye voprosy [Professional ethics of municipal employees: constitutional and legal issues]. Munitsipal'naya sluzhba: pravovyye voprosy. 2021. N 4. P. 8–10. (In Russ.)

Gladkikh V.I. Protivodejstvie korrupcii na gosudarstvennoj sluzhbe: uchebno-metodicheskoe posobie [Combating corruption in the public service: a teaching aid]. Moscow: Yurlitinform, 2014. P. 207. (In Russ.)

Dannyye sudebnoy statistiki po delam korruptsionnoy napravlennosti [Judicial statistics on corruption-related cases]. Sudebnyy departament pri Verkhovnom Sude Rossiyskoy Federatsii: ofitsial'nyy sayt. 2021. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=150. (date of access: 25.12.2021). (In Russ.)

Deputatov sel'skih poselenij hotyat osvobodit' ot neobhodimosti predostavlyat' svedeniya o dohodah [Deputies of rural settlements want to be exempted from the need to provide information on income]. Komiinform. 2019. URL: https://komiinform.ru/news/178542 (date of access: 25.12.2021). (In Russ.)

Ezhemesyachnyj sbornik sostoyaniya prestupnosti v Rossii. General'naya prokuratura Rossijskoj Federacii [Monthly collection of the state of crime in Russia]. Portal pravovoj statistiki. URL: http://crimestat.ru/analytics (data of access: 05.02.2022). (In Russ.)

Zaikovsky V.N., Lepekhiny I.A. K voprosu realizacii antikorrupcionnyh mer na municipal'nom urovne [On the implementation of anti-corruption measures at the municipal level]. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2017. N 10. P. 40–44. (In Russ.)

Zorin V.A., Pass A.A., Tatubaev M.A. Antikorrupcionnaya politika Respubliki Kazahstan v period prezidentstva N. A. Nazarbaeva [Anti-corruption policy of the Republic of Kazakhstan during the presidency of N.A. Nazarbayev]. Chelyabinskij gosudarstvennyj universitet. 2020. P. 274. (In Russ.)

Interv'yu General'nogo prokurora Rossijskoj Federacii Igorya Krasnova «Rossijskoj gazete» [Interview of the Prosecutor General of the Russian Federation Igor Krasnov to Rossiyskaya Gazeta]. Sayt General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/interviews-and-presentations?item=56696752 (date of access: 30.01.2022). (In Russ.)

Kabanov P.A. Osnovnye formy vzaimodejstviya institutov grazhdanskogo obshchestva s organami mestnogo samoupravleniya v oblasti protivodejstviya korrupcii [The main forms of interaction of civil society institutions with local self-government bodies in the field of anti-corruption.]. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2012. N 6. P. 22–24. (In Russ.)

Karnauhov A. V. Effektivnost' nezavisimoj antikorrupcionnoj ekspertizy kak instituta grazhdanskogo obshchestva [Effectiveness of independent anti-corruption expertise as an institution of civil society]. Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom. 2019. N 2. S. 31–34. (In Russ.)

Kovaleva V.V. Effektivnost' korrupcionnyh pravovyh mekhanizmov. [Effectiveness of corruption legal mechanisms]. Preduprezhdenie korrupcii v organah gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii: sbornik nauchnyh statej po materialam Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Simferopol. 2020. P. 42. (In Russ.)

Kozlov T.L. Problemy profilaktiki korrupcionnyh pravonarushenij v gosudarstvennyh i municipal'nyh organah [Problems of prevention of corruption offenses in state and municipal bodies]. Moscow. Yurlitinform. 2012. P. 188. (In Russ.)

Kosinskii P.D., Novikov A.O. Wolfson E. N. Problemy formirovaniya municipal'nyh byudzhetov v usloviyah institucional'nyh izmenenij [Problems of formation of municipal budgets in the context of institutional changes]. Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2021. N 2. P. 14–18. (In Russ.)

Kudashkin A.V. Antikorrupcionnaya ekspertiza : teoriya i praktika[Anti-corruption expertise: theory and practice]. Moscow: Norma. 2012. P. 366. (In Russ.)

Kulakova M.N. Preduprezhdenie korrupcionnyh prestuplenij: pravovye i organizacionno-upravlencheskie osnovy: dis. kand. yurid. nauk [Prevention of corruption crimes: legal and organizational and managerial foundations: dis. cand. jurid. sciences]. Kazan'. 2021. 272 p. (In Russ.)

Migushchenko O.N. Problema preduprezhdeniya korrupcionnogo povedeniya municipal'nyh sluzhashchih [The problem of preventing corrupt behavior of municipal employees]. Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2015. N 2. P. 16–19. (In Russ.)

Novikov S.Yu. Antikorrupcionnaya politika rossijskogo gosudarstva v sovremennyh usloviyah: dis. kand. yurid. nauk [Anti-corruption policy of the Russian state in modern conditions: dis. cand. jurid. sciences]. Stavropol. 2009. 179 p. (In Russ.)

Okuneva K.D. Osushchestvlenie mer po protivodejstviyu korrupcii v granicah municipal'nyh obrazovanij [Implementation of anti-corruption measures within the boundaries of municipalities]. Sovremennoe pravo. 2015. N 5. S. 130–132. (In Russ.)

Polukarov A.V. Problemy protivodejstviya korrupcii i formirovaniya social'noj funkcii gosudarstva. [The problems of combating bribery and the formation of the social function of the state]. Rossijskaya yusticiya. 2018. N 12. P. 49–53. (In Russ.)

Prihod'ko T.V, Fedorova O.V. Mestnoe samoupravlenie v kontekste popravok v Konstituciyu Rossijskoj Federacii 2020 goda [Local self-government in the context of amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020]. Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2021. N 1. P. 16–19. (In Russ.)

Prokurorami v 2021 godu vyyavleno svyshe 2 tys. narushenij zakona v sfere zashchity prav predprinimatelej [In 2021 prosecutors revealed more than 2 thousand violations of the law in the field of protecting the rights of entrepreneurs]. Sayt Prokuratury Chelyabirnskoy oblasti. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/mass-media/news?item=69910992 (date of access: 30.01.2022). (In Russ.)

Rabota organov prokuratury Rossijskoj Federacii v pervom polugodii 2021 goda po provedeniyu antikorrupcionnoj ekspertizy normativnyh pravovyh aktov i ih proektov [The work of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in the first half of 2021 to conduct an anti-corruption examination of regulatory legal acts and their projects]. Sayt General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/expertise/result?item=64206018 (data of access: 06.01.2022). (In Russ.)

Sabancheva M.V. Korrupciya v sisteme municipal'nogo upravleniya: prichiny i sposoby protivodejstviya [Corruption in the municipal government system: causes and ways to counteract]. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2017. N 2. P. 57–59. (In Russ.)

Ukaz Prezidenta RF ot 16 avgusta 2021 g. № 478 «O Nacional'nom plane protivodejstviya korrupcii na 2021–2024 gody» [Decree of the President of the Russian Federation N 478 dated August 16 2021. «On the National Anti-Corruption Plan for 2021–2024»]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_392999/ (date of access: 20.12.2022). (In Russ.)

Federal'nyj zakon ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ «O protivodejstvii korrupcii» [Federal Law № 273-FZ of December 25 2008 «On Combating Corruption»]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (date of access: 20.12.2022). (In Russ.)

Srednyaya zarabotnaya plata na krupnyh i srednih predpriyatiyah [Average wages at large and medium-sized enterprises]. Oficialnyj telegramm-kanal KSP Chelyabinskoj oblasti. URL: https://t.me/KSP74/842 (date of access: 18.01.2022). (In Russ.)

Chem udivila ekonomika v 2017 godu [What surprised the economy in 2017]. Sayt RBK. URL: https://www.rbc.ru/economics/28/12/2017/5a40c6199a79471680ef8f9f (date of access: 03.07.2022). (In Russ.)

Shorohov V.E. Pravosoznanie kak antikorrupcionnaya kategoriya [Legal awareness as an anti-corruption category]. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2018. N 8. P. 50–54. (In Russ.)

Shorohov V.E. Pravovye osnovy gosudarstvennoj antikorrupcionnoj politiki v Rossii [Legal basis of the state anti-corruption policy in Russia]. Rossijskaya yusticiya. 2019. N 11. P. 49–51. (In Russ.)