

Коррупциогенные факторы в местном самоуправлении (на примере г. Санкт-Петербурга)

Семенов В. А., Ерешкин В. В.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *vereshkin-21@edu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В новейшей истории современных государств одним из существующих рисков для социально-экономического развития (далее — СЭР) общества является коррупция. Борьба с ней осуществляется на основе выработки нормативных и правовых актов, профилактики и предупреждения, информационной и оперативно-розыскной деятельности, и выражается в форме сдерживания и противодействия.

Международной правовой основой стала Конвенция Организации Объединенных Наций, принятая в Нью-Йорке, США¹. Принципы и нормативное регулирование в Российской Федерации закреплены в Законе «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ², Указах Президента РФ и Постановлениях Правительства РФ. Между тем, в настоящее время организация противодействию коррупции в органах местного самоуправления (далее — органы МСУ) отрегулирована поверхностно и носит формальный характер. Из-за фактической закрытости деятельности и особенностей функционирования местного самоуправления вопросы коррупции изучены недостаточно полно для того, чтобы обеспечить эффективное предупреждение и противодействие.

Возможность детального изучения коррупциогенных факторов местного самоуправления и выработка методов противодействия стали возможными после выборов 2019 г., после которых в представительные органы МСУ были избраны несистемные муниципальные депутаты. Исполняя полномочия в представительном органе МСУ, независимые от территориальных исполнительных органов государственной власти (далее — ИОГВ) муниципальные депутаты смогли изучить особенности функционирования органов МСУ, придать гласности вопросы проблемного поля, определить уязвимые места в деятельности, принять меры реагирования и сделать соответствующие практические выводы.

Целью настоящей статьи является установление причин появления коррупции в органах МСУ на примере МО Светлановское Санкт-Петербурга. Исследование причин возникновения коррупциогенных факторов, поиск и предложение возможных путей решения вопроса эффективного противодействия коррупции в органах МСУ в новых условиях жизнедеятельности современного общества.

На основе проведенного исследования авторы заявляют о необходимости принятия конкретных мер реагирования государственной власти субъекта РФ и представительным органом МСУ, направленных на создание определенных условий по эффективному противодействию и предупреждению коррупции, минимизации последствий проявления коррупциогенных факторов в современных условиях демократического функционирования органов МСУ.

Ключевые слова: коррупция, коррупциогенные факторы, коррупционные риски, органы местного самоуправления, местное самоуправление, представительные органы, самоуправление Санкт-Петербурга

Для цитирования: Семенов В. А., Ерешкин В. В. Коррупциогенные факторы в местном самоуправлении (на примере г. Санкт-Петербурга) // Управленческое консультирование. 2023. № 3. С. 10–27.

¹ СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121140/ (дата обращения: 19.02.2022).

² СПС Консультант Плюс.

Corruptive Factors in Local Government (Case of St. Petersburg)

Vladimir A. Semenov, Vladimir V. Ereshkin*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPА), Saint Petersburg, Russian Federation; vereshkin-21@edu.ranepa.ru

ABSTRACT

In the new history of present states, one of the main risks to the socio-economic development of society is corruption. The fight against it is based on the development of normative and legal acts, prevention and prevention, information and investigative activities, and is expressed in the form of deterrence and counteraction.

The fundamental regulatory framework is the "United Nations Convention against Corruption" (adopted in New York on October 31, 2003 by Resolution 58/4 at the 51st plenary session of the 58th UN General Assembly), the Federal Law "On Countering Corruption" of 12/25/2008 N 273-FL. At the same time, to date, combating corruption in local government is regulated superficially and is formal in character. Due to the actual closed nature of the activities and peculiarities of the functioning of local government, the issues of corruption are not fully studied in order to provide effective prevention and counteraction.

The possibility of a detailed study of corruptionogenic factors of local government and the development of methods of counteraction became possible after the elections of 2019, after which non-systemic municipal deputies were elected to the representative bodies of local government. Exercising the powers in the representative body of local government, municipal deputies independent from the territorial executive bodies of state power were able to study the specifics of the functioning of local government, make public the issues of the problem field, identify vulnerable places in the activities, take response measures and make appropriate practical conclusions.

The purpose of this article is to establish the causes of the emergence of corruption in local government on the example of a separate municipality of the MO Svetlanovskoye of St. Petersburg. Study of the causes of the emergence of corruptionogenic factors, search and proposal of possible ways to address the issue of effective counteraction to corruption in local government in the new conditions of life of modern society.

On the basis of the study the authors declare the need to take specific measures of response of the public authorities of the subject of the Russian Federation and the representative body of local government, aimed at creating certain conditions for effective counteraction and prevention of corruption, minimizing the consequences of corruptogenic factors in the modern conditions of democratic functioning of local government.

Keywords: corruption, corruptive factors, corruptogenic factors, local government, local self-government, representative bodies, self-government of St. Petersburg

For citing: Vladimir A. Semenov, Vladimir V. Ereshkin. Corruptive Factors in Local Government (Case of St. Petersburg) // Administrative consulting. 2023. N 3. P. 10–27.

Введение

Изучение условий функционирования органов МСУ, сложившихся после формирования новых составов представительных органов, нуждается в комплексном исследовании причин создавшейся ситуации.

Тема роли местного самоуправления отображена во многих периодических изданиях и научных работах, что свидетельствует о важности изучения и понимания процессов на данном уровне публичной власти. Вместе с этим, после проведенных выборов в Москве в 2018 г. и Санкт-Петербурге в 2019 г. под действием или противодействием новейших выборных технологий, серьезно обновились представительные органы и парламенты, что привело к становлению новых условий их функционирования.

Целью статьи является исследование наличия коррупциогенных факторов и причин появления коррупции в органах МСУ Санкт-Петербурга, определение необхо-

димости формирования условий для полноценного противодействия коррупции в органах МСУ в новых экономических условиях. Создание эффективной системы профилактики и противодействия коррупции в муниципалитетах является важнейшим направлением развития государственности, которая должна повысить степень демократии и обеспечить общественное участие в политической жизни [12].

В качестве исследовательского вопроса может быть сформулирован следующий: может ли местное самоуправление в современных условиях российской действительности обеспечить функционирование системы эффективного противодействия коррупции и какие конкретные меры противодействия необходимо применить, в частности, в муниципалитетах Санкт-Петербурга?

Методология и материалы

Массив статей в периодической печати, посвященных проблемам профилактики и противодействия коррупции, влияния ее последствий на СЭР муниципалитета, является достаточно большим, что свидетельствует о значимости данного вопроса для понимания существующих проблемных точек в процессе модернизации государственного управления и функционирования публичной власти. Многие отечественные и зарубежные ученые посвятили свои труды рассмотрению вопросов по данной тематике: В. Д. Андрианов¹, С. В. Афанасьев², С. П. Бабурин, Ю. В. Голик, В. И. Карасев³, Б. В. Волженкин⁴, В. И. Попов⁵, Г. А. Сатаров⁶, S. Rose-Ackerman⁷, R. Robertson, Gunnar Myrdal. Интерес к данной проблематике подтверждается и наличием значительного количества диссертационных исследований: О. Р. Абрамовская, В. К. Максимов, В. С. Чершинцев, Д. А. Пономарев⁸ и др. Работы российских ученых в основном посвящены вопросам общей теории и реализации законодательных требований профилактики коррупции на местном уровне.

Вместе с этим, существуют и определенные лакуны в изучении причин коррупции и способов противодействия в местном самоуправлении Санкт-Петербурга в современных и быстро меняющихся экономических условиях. Имеются основания полагать, что существующие подходы в теоретическом изучении вопросов профилактики и противодействия коррупции характеризуются скорее общим характером в подходе к оценкам данной проблемы, не содержащих конкретных рекомен-

¹ Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М. : Волтерс Клувер, 2009. 362 с.

² Афанасьев С. В. Коррупционные плоды законодательного поля // Гражданское общество против коррупции в России / под ред. М. Б. Горного. СПб. : Норма, 2002. С. 142.

³ Бабурин С. П., Голик Ю. В., Карасев В. И. Коррупция — наиболее опасный вектор деградации общества: Материалы к размышлению. М. : Изд-во РГТЭУ, 2004. 250 с.

⁴ Волженкин Б. В. Коррупция: Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе» [Электронный ресурс]. https://procuror.spb.ru/izdaniya/1998_01_06.pdf (дата обращения: 10.03.2022).

⁵ Попов В. И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007. 580 с.

⁶ Антикоррупционная политика: учебник для вузов / Г. А. Сатаров и др.; под редакцией Г. А. Сатарова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2020. 396 с.

⁷ Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge, 2016. DOI: 10.1017/CBO9781139962933.

⁸ Абрамовская О. Р. — «Противодействие коррупционной преступности в органах государственной власти и местного самоуправления: криминологический аспект» (2011), Максимов В. К. — «Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры ее предупреждения в государственном аппарате» (2005), Чершинцев В. А. — «Предупреждение коррупционных преступлений на муниципальном уровне» (2008), Пономарев Д. А. — «Коррупция и организованная преступность как современные формы социальной и правовой девиантности в условиях глобализации» (2005).

даций по решению проблемы коррупции в органах МСУ. Аргументы в пользу такой точки зрения будут приведены в ходе дальнейшего изложения.

Кроме того, в связи с малоизученностью вопроса наличия источников коррупционных факторов и проявления коррупции именно в органах МСУ Санкт-Петербурга, авторами в ходе анализа были использованы материалы научных журналов, а также результаты проведенных исследований деятельности государственных и правоохранительных органов.

Методологической основой исследования явились такие, как: общелогические (анализ, синтез, индукция, дедукция), теоретические (обобщение, системный и структурно-функциональный методы), а также эмпирические (сбор и изучение фактов, метод case-study и метод включенного наблюдения). Предпринятое исследование осуществлялось в несколько этапов. Первый этап включал изучение существующих и действующих методов противодействия коррупции в местном самоуправлении. Во-вторых, проведен анализ эффективности используемых методов противодействия коррупции. На третьем этапе были проанализированы причины, приведшие к проявлению различных форм коррупции.

В целях проведения качественного анализа проблемного поля были изучены классические труды Д. Саймона и Д. Эйцена о явлении коррупции, как отклонения поведения в элите. В данной концепции коррупция — это институционализация безнравственности, аморальности и неуважения к власти. Проблема заключается в объединении беловоротничковой преступности ради выгоды и власти. Такое поведение социально обусловлено и задано на уровне общества. В этой связи властные структуры определены социальным фактором, обуславливающим совершение подобных преступлений [25]. Кроме этого, большинство политологов и социологов ревизионистской школы считают коррупцию проблемой развивающихся обществ. J. V. Abueva, D. H. Bayley, N. H. Leff, C. Leyes считают коррупцию позитивной в моменте становления и развития стран с развивающейся экономикой [20–23].

По мнению политолога Э. Н. Ожиганова, коррупция российской действительности условно разделяется на бюрократическую, политическую, принудительную, согласованную, централизованную и децентрализованную [17]. Согласно представленной типологии можно утверждать, что коррупция в органах МСУ Санкт-Петербурга соответствует политической. Партизации местного самоуправления Санкт-Петербурга партией власти, а также надзорно-контрольные функции ИОГВ над закупочной и кадровой политикой выполняются в рамках формальных процедур. Позиция авторов подтверждается мнением ученого Ю. В. Костина, который утверждает, что решение вопроса противодействия коррупции в большей степени проблема политического руководства страны, а не только полномочия правоохранительной системы. Обращаясь к опыту развитых стран, видно, что результативное противодействие коррупционной деятельности в большинстве своем зависит от политической воли государственной власти и является драйвером успешного противодействия коррупции [12].

В качестве эмпирической базы использован опыт работы в представительном органе МО Светлановское муниципального депутата В. В. Ерешкина по исследованию причин возникновения правонарушений в деятельности органов МСУ по итогам проверки Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга (далее — КСП) за период с 2016 по 2018 г.

В качестве источников получения данных об уровне контроля деятельности муниципалитета использовались официальные ответы государственных органов.

Настоящее исследование является одной из первых комплексных работ по изучению криминологического-правовых проблем противодействия коррупции в перспективе совершенствования законодательства и повышения социально-экономических показателей в органах МСУ Санкт-Петербурга. В заключении были сделаны выводы и предложения

о необходимости дальнейших действий для создания условий эффективного противодействия коррупции в местном самоуправлении Санкт-Петербурга. С целью обозначения границ проблемного поля проведен общий анализ исследовательских работ по данной проблематике, включенных в каталоги библиотеки Северо-Западного института управления РАНХиГС при Президенте РФ.

Результаты

Правовая основа антикоррупционной политики

По мнению европейских ученых Г. Мюрдаль и С. Роуз-Аккерман, скрытость является основой коррупции, а открытость действий, с точки зрения общества, не является коррупцией [26].

Главные принципы и основы коррупционному противодействию зафиксированы в международно-правовом акте от 2003 г. Конвенции ООН. Россия ратифицировала международные нормы и законодательно установила правовые отношения, связанные с правопорядком, судопроизводством, правоохранительной деятельностью, публичным управлением, государственной и муниципальной службой, закупочной деятельностью, управлением финансами и международным сотрудничеством¹. В свою очередь Межпарламентская Ассамблея стран СНГ детально определила необходимые действия по антикоррупционной политике актом от 15.11.2003 г. № 22–15². Принципы, цели, задачи антикоррупционной деятельности на федеральном уровне и субъектах РФ получили отображение в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273 «О противодействии коррупции»³, Указах Президента РФ о противодействии коррупции, утвержденных принципах служебного поведения государственных служащих, национальном плане противодействия коррупции⁴.

В Российской Федерации противодействие коррупции осуществляется по 21 направлению. Большая часть направлений отображена в Законе РФ от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵. В настоящее время формирование и реализация антикоррупционной политики происходят согласно государственному устройству: на уровне федерации, субъекте РФ и местном самоуправлении [3].

Необходимо отметить: так как современное законодательство постоянно опаздывает с новыми формами противодействия проявлению коррупции, то в противодействие начинают входить нормы общественной этики и морали. Воспроизводить необходимость постоянного совершенствования законодательства противодействия коррупции необходимо не только в публичной материальной сфере, то есть там, где нормы описывают формы проявления, действия либо бездействия, противоправности с использованием управленческих ресурсов, но и там, где целесообразно применение норм общественного порицания, с обязательным законодательным либо нормативно-правовым фиксированием противоправных действий в том числе на низовом уровне функционирования местного самоуправления с указанием социальных норм поведения [16].

Нормативно-правовая основа противодействия коррупции в Санкт-Петербурге включает в себя 19 законов, 6 постановлений Губернатора, 20 постановлений Правительства, 10 распоряжений Правительства и 1 распоряжение Администрации Губернатора. В ос-

¹ СПС Консультант Плюс.

² Официальный сайт Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/2569543/> (дата обращения: 13.03.2022).

³ СПС Консультант Плюс.

⁴ Официальный сайт Администрации Губернатора Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/protivodejstvie-korruptcii/zakonodatelstvo/> (дата обращения: 13.03.2022).

⁵ СПС Консультант Плюс.

новом нормы права касаются регулирования и контроля над расходами и доходами и антикоррупционную проверку проектов нормативно-правовых актов (далее — НПА). Целеполагающим документом на уровне Санкт-Петербурга считается закон о мерах по противодействию коррупции от 14.11.2008 № 674-122¹. Во исполнение требований данного нормативно-правового акта Правительство Санкт-Петербурга издает постановления о плане мероприятий по противодействию коррупции².

Важно упомянуть о направлениях расходования средств местного бюджета. Местное самоуправление в Санкт-Петербурге в большинстве полномочий реализует мероприятия в области благоустройства [15]. В деятельности органов МСУ финансовая система охарактеризована как умеренно децентрализованная, что означает передачу ряда значимых полномочий органам МСУ и соответствующее перераспределение доходов. Кроме этого, в достаточно большом объеме реализуются спортивные мероприятия. В сфере образования расходы бюджетов внутригородских образований включают расходы на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, обучение населения гражданской обороне, а также на молодежную политику. Стоимость реализации отдельных полномочий по опеке и попечительству, санитарному содержанию дворовых территорий составляет 20% от общего объема расходов органов МСУ. Значимыми являются расходы в социальной сфере и ЖКХ, а также расходы в области культуры и молодежной политики [13].

Причины наличия коррупции

в органах местного самоуправления Санкт-Петербурга

В письме Минтруда России от 25.12.2014 № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» предусматривается осуществление государственного надзора и контроля в данной сфере. Согласно рекомендациям по оценке коррупционных рисков в ИОГВ, осуществляющих контрольно-надзорные функции, в перечне коррупциогенных факторов указаны следующие признаки:

- 1) наличие «слепых зон» — отсутствие контроля за отдельными административными процедурами, либо этапами;
- 2) отсутствие порядка совершения контрольно-надзорным органом определенных действий;
- 3) отсутствие условий прозрачности;
- 4) неиспользование при надзоре принципа «четыре глаза»;
- 5) отсутствие закрепленной процедуры проведения собственных контрольно-надзорных мероприятий;
- 6) широта дискреционных полномочий;
- 7) отказ от конкурсных процедур³.

По Закону Санкт-Петербурга о КСП от 13.07.2011 № 455-85 КСП является органом внешнего государственного финансового контроля. Контрольные действия выполняются для обеспечения соблюдения бюджетного законодательства в виде различных мероприятий. КСП осуществляет свою деятельность на основании годового плана. Выездным мероприятием осуществляется проверка последних 3 лет деятельности.

На практике обнаруживается несоответствие требованиям конкретным норм контроля. Так, выездные проверки МО Светлановское осуществлялись в 2008 г. и в 2018 г.

¹ Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга.

² Официальный портал «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/556190544> (дата обращения: 13.03.2022).

³ Официальный сайт официально-правового обеспечения «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70997002/> (дата обращения: 16.03.2022).

за период с 2016 по 2018 г. Таким образом, период за 8 лет деятельности проверен не был¹.

Согласно положениям комитетов финансов и государственного заказа Санкт-Петербурга, комитеты не обладают компетенцией и полномочиями по разъяснению последовательности процессуальных действий надзорных и следственных органов в отношении результатов проверки КСП, принятию мер реагирования по результатам проверки и выявленных нарушений².

Согласно законам о прокуратуре и следственном комитете РФ, данные органы осуществляют надзор и следствие, а выявление правонарушений в органах МСУ не входит в их компетенцию.

При знакомстве с законом Санкт-Петербурга об организации местного самоуправления от 23.09.2009 № 420-79 обнаруживается, что в полномочия местного самоуправления не входят мероприятия по профилактике и противодействию коррупции³. Кроме этого, в соответствии с планом мероприятий по противодействию коррупции, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга 29.12.2017 № 1185, существует документ под названием «Оказание содействия ОМСУ в реализации антикоррупционной политики»⁴, ориентирующий Комитет территориального развития в данном виде деятельности. Нормативом предусмотрены семинары, методические совещания, анализ, информирование о состоянии дел и носят они рекомендательный характер.

Отдельно отметим, что политическая коррупция, связанная с использованием административного ресурса и приближенная к ИОГВ, является самой опасной. По смыслу политическая коррупция означает злоупотребление полномочиями политической элитой и продвижении интересов группы посредством проводимой политики. Сфера public management является драйвером возникновения политической коррупции, акторами которой всегда являются субъекты политики. Коррупционные действия направлены на хищение средств местного бюджета, завышенном использовании материальных ресурсов, изменении целевых и ведомственных программ, сокрытии информации о расходах бюджетов [1]. Таким образом власть сама порождает коррупцию, так как без нее коррупция невозможна как явление [9]. Устойчивой практикой в Санкт-Петербурге является прямое вмешательство (через муниципальные выборы и административные конкурсные процедуры) государственной власти в деятельность органов МСУ путем введения родственников или свойственников на высшие и руководящие муниципальные должности с целью получения контроля над процессами управления и финансовыми потоками на местном уровне. Примером наличия такого конфликта интересов является состав представительного органа МО Сампсониевское, и попытка занять должность главы местной администрации МО Светлановское в 2019 г. родственником должностного лица администрации района⁵. Кроме того, коррупциогенным фактором является расположение рабочего места Главы МО Сампсониевское непосредственно в административном здании Администрации Выборгского района Санкт-Петербурга. В Калининском районе Санкт-Петербурга родственный конфликт интересов присутствует в МО Пискаревка между законодательной властью и органом МСУ.

¹ Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://ksp.org.ru/deyatelnost-organizatsii/rezultaty-proverok-kontrolnaya-deyatelnost/organy-mestnogo-uprav/> (дата обращения: 14.03.2022).

² Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга.

³ Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/891818221> (дата обращения: 14.03.2022).

⁴ Официальный портал «Кодекс».

⁵ Официальный сайт МО Сампсониевское [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mo-12.ru/> (дата обращения: 14.03.2022).

Важным аспектом в политической борьбе за степень влияния на политическую стабильность явилась следствием внутривластной борьбы во властных структурах. Партийная борьба между исполнительной и законодательной властью за степень территориального влияния в Санкт-Петербурге является особенностью Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя с их постоянной борьбой элит за максимальную концентрацию властного ресурса в своих руках в условиях единства городского хозяйства, которое постоянно стремится к консолидации¹.

Детальный анализ существующих мер профилактики и противодействия коррупции в органах МСУ Санкт-Петербурга на основании изучения вышеуказанных фактов и правонарушений в муниципалитетах Санкт-Петербурга, в том числе в МО Светлановское, дает основание определить причины, приведшие к появлению данных правонарушений. Авторы считают, что причиной выявленных, существующих и возможных будущих правонарушений является *широта коррупциогенных факторов*, которые выражаются в:

- 1) отсутствию НПА в виде решения представительного органа МСУ о единой кадровой политике (с учетом конфликта интересов) в органах МСУ;
- 2) отсутствию нормативно-правового акта в виде решения представительного органа местного самоуправления о единой закупочной политике в органах местного самоуправления;
- 3) отсутствию НПА в виде решения представительного органа МСУ об единой антикоррупционной политике в органах МСУ;
- 4) отсутствию достаточного и качественного контроля со стороны ИОГВ, надзорных и правоохранительных органов в сфере закупок и антикоррупционного законодательства;
- 5) партийности (политизации) муниципальных депутатов представительного органа МСУ;
- 6) низком уровне порога опасения из-за административного и уголовного преследования за коррупционные правонарушения, а также низкой мере ответственности за подобные деяния.

Методы предупреждения и противодействия коррупции, используемые в органах местного самоуправления Санкт-Петербурга

Нормативно-правовое регулирование сдерживания коррупционных действий необходимо начинать с низового уровня организации местного самоуправления. Органы МСУ участвуют в данном процессе в пределах своих полномочий. Однако законодательно необходимым функционалом до настоящего времени органы МСУ не наделены. Меры и цели по противодействию коррупции как вид деятельности заключаются в полномочиях по предупреждению коррупции, профилактике, выявлению, пресечению, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Роль местного самоуправления в борьбе с коррупцией тяжело переоценить. В современных условиях органам МСУ необходимо формировать в местном сообществе нетерпимость к незаконному поведению, осуществлять проверки муниципальных НПА, изучать правоприменительные практики, контролировать доходы и расходы сотрудников, осуществлять развитие института общественного контроля. Инструментом органов МСУ в реализации муниципальной политики являются ведомственные программы по противодействию коррупции, которые составляются в соответствии с национальной стратегией и Указами Президента РФ [8].

¹ Каторгина В. С., Семенов В. А. Местные референдумы в Северо-Западном федеральном округе (ретроспективный анализ и перспективы развития) // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2007. № 9 (15) [Электронный ресурс]. URL: <http://journal.org/articles/2007/polit21.html> (дата обращения: 19.02.2022).

При формировании антикоррупционной муниципальной политики в ее основе необходимо учитывать особенности местного управления в виде коррупционных рисков различного вида. Такие риски условно можно разделить на факторы: организационного характера, избыточности муниципальных функций, низкую эффективность внутреннего и внешнего контроля за деятельностью органов МСУ, низкий уровень конкуренции, факторы социального, экономического и политического характера. Происхождением данных рисков является несовершенство законодательства или функционирования и являются следствием отсутствия гласности, слабой правовой защищенности сотрудников, несовершенства механизмов взаимодействия между гражданами и органами МСУ, низком уровне оплаты труда муниципальных служащих, неразвитости институтов гражданского общества, несовершенства механизма финансирования политических партий и выборных кампаний, неэффективной кадровой политики [6].

Авторы считают необходимым понимание определенной классификации коррупционных проявлений, возможных в органах МСУ. Риски находятся в области полномочий местного самоуправления и могут относиться к правонарушениям непосредственно в органах МСУ, в отношениях между органом МСУ и хозяйствующими субъектами, находящимися на территории муниципального образования и в отношениях органа МСУ с другими муниципальными образованиями, а по характеру коррупционных правонарушений могут квалифицироваться как преступления коррупционного характера, должностные правонарушения коррупционного характера, должностные проступки коррупционного характера [7].

Оценка эффективности существующих методов противодействия коррупции

Самой коррумпированной финансовой сферой являются муниципальные закупки. Закупки делят на два способа хищения бюджетных средств. Первый способ — это завышение объемов товаров, работ, услуг и второй способ — завышение стоимости закупки [19].

Согласно Отчету Генеральной прокуратуры России «Состояние преступности в России» за 2021 г. зарегистрировано свыше 35 000 преступлений коррупционной направленности. Это на 13,8% больше, чем в 2020 г. Санкт-Петербург находится на 5-м месте как регион с наибольшим показателем зарегистрированных преступлений. Преступлений коррупционной направленности Следственным комитетом выявлено 1272 случая, органами МВД 25 142 случая, органами прокуратуры 2581 случай¹.

Согласно информации УФАС по Санкт-Петербургу большинство антикартельных дел возбуждены по п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции. Организации сговариваются в ходе торгов с целью поддержания цен на них. По статистике к числу самых картелированных сфер относятся организация и проведение праздничных и спортивных мероприятий, выполнение ремонтных и строительных работ. Признаками сговоров являются:

- 1) однотипные торги, на которых компании-участники выигрывают торги по очереди;
- 2) ограниченные торги, на которых минимум компаний-участников минимально снижают стоимость лота;
- 3) компании подают заявки на участие в торгах, но не подают ценовых предложений, цены на торгах отличаются от рыночной стоимости лота;
- 4) компании-участники с одинаковыми почтовыми, ip, электронными адресами, между организациями имеются финансовые взаимоотношения.

¹ Официальный сайт правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ // URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 13.03.2022).

В конце 2018 г. Санкт-Петербургское УФАС раскрыло деятельность «праздничных», «ремонтных», «спортивного» и «снежного» картелей, которые:

- 1) осуществили картельный сговор и поделили 27 аукционов на проведение праздничных мероприятий в муниципальных образованиях Фрунзенского, Невского и Красногвардейского районов на общую сумму закупок более 110 млн руб., а ответственное лицо осуществляло координацию деятельности указанных компаний с целью поддержания цен на торгах;
- 2) совершали совместные действия при участии в 63 муниципальных закупках по украшению и оформлению к праздничным мероприятиям Красного Села, Кронштадта, Павловска, поселков Курортного района на общую сумму около 90 млн руб.;
- 3) заключили картельное соглашение для победы на 30-ти торгах по ремонту районных администраций Санкт-Петербурга и иных бюджетных учреждений на общую сумму более 84 млн руб.;
- 4) участвовали в 23-х торгах на оказание услуг по обеспечению проживания, питания, доставки к месту проведения участников спортивных мероприятий, предоставления спортивного инвентаря для государственных бюджетных учреждений Санкт-Петербурга, Московской области и Краснодарского края на общую сумму более 11 млн руб.;
- 5) в результате 39 торгов на общую сумму более 24 млрд руб. картель, имитируя конкурентную борьбу, осуществил совместные действия по разделу обслуживания дорог общего пользования Санкт-Петербурга¹.

Согласно информации Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга, отраженной в информационно-методическом сборнике материалов по противодействию коррупции в органах МСУ Санкт-Петербурга за 2011 г., основными правонарушениями в области антикоррупционного законодательства в деятельности органов МСУ по материалам прокуратуры, Контрольно-счетной палаты, Комитета финансов явились:

- 1) уклонение от проведения открытого конкурса на работы по ремонту придомовых территорий и заключение муниципальных контрактов путем разделения необходимого заказа на мелкие части;
- 2) оплата работ по ручному сбору мусора в пакеты, сбору и вывозу несанкционированных свалок мусора с территории частного сектора муниципального образования спецтехникой по муниципальному контракту и заключенному договору, выполненных в одно и то же время, по одинаковой цене и по одним и тем же адресам;
- 3) сокрытие информации о стоимости содержания органов МСУ;
- 4) неправомерное финансирование за счет средств местного бюджета расходов, отнесенных к полномочиям органов государственной власти Санкт-Петербурга;
- 5) выполнения адресных программ по благоустройству внутридворовых территорий без согласования с Администрацией района Санкт-Петербурга и, соответственно, без разграничения полномочий по данному предмету ведения между администрацией района и муниципальным образованием;
- 6) искусственного разделения местной администрацией объема закупок однородных услуг на части, с целью уклонения от проведения открытого аукциона или конкурса;
- 7) исполнение местного бюджета с нарушением отдельных положений Бюджетного кодекса РФ, законов о контрактной системе, бухгалтерском учете, указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ;

¹ Официальный сайт УФАС Санкт-Петербурга URL: <https://spb.fas.gov.ru/analytic/11092> (дата обращения: 13.03.2022).

- 8) на содержание бюджетных учреждений затрачено в 2,6 раза средств больше, чем на решение других вопросов местного значения, что в условиях финансового кризиса является неэффективным использованием средств местного бюджета;
- 9) в близком родстве или свойстве с муниципальными служащими, депутатами муниципального совета, работниками бюджетных учреждений состоит несколько человек, являющихся муниципальными служащими или лицами, работающими по договорам гражданско-правового характера;
- 10) нецелевое использование бюджетных средств;
- 11) недостоверное ведение реестра закупок [4].

Согласно проверке КСП за 2018 г. выявлено нарушений в финансово-бюджетной сфере на сумму 330 млн руб. (в 2017 г. — 462,1 млн руб.), в том числе в органах МСУ: МО Смольнинское — 116,4 млн руб., п.Комарово — 62,9 млн руб., МО Сампсониевское — 56,1 млн руб., МО Светлановское — 42,9 млн руб., МО Дворцовый округ — 33,4 млн руб., МО Семеновский — 18,3 млн руб.

Выездными мероприятиями были проверены системные нарушения, влияющие на законность и эффективность расходования бюджетных средств. По результатам проверок выявлено увеличение в 2 раза нарушений в расчете на один проверенный округ — 55 млн руб. (10 млн руб. — в 2016 г., 24,3 млн руб. — в 2017 г.). По сравнению с 2017 г., в отчетном периоде объем выявленных нарушений увеличился при формировании и исполнении местных бюджетов, осуществлении закупок.

Стоит отметить, что решением судов по делам коррупционной направленности органов МСУ вступили в силу приговоры в 2016 г. — 10 975, в том числе взятка главой МСУ — 15, 2017 г. — 9489, в том числе взятка главой МСУ — 8, 2018 г. — 9002 в том числе взятка главой МСУ — 7, 2019 г. — 8479 в том числе взятка главой МСУ — 7, 2020 г. — 6948, в том числе взятка главой МСУ — 7¹.

Из доклада Минэкономразвития России о результатах мониторинга муниципальных закупок за 2016 г. следует: среднее снижение цен при осуществлении закупок 8,9%. Прирост экономии по итогам отчетного периода составил 20,9% относительно аналогичного показателя 2015 г.²

По информации, имеющейся на официальном сайте МО Светлановское, размер местного бюджета составляет 170 млн руб. С учетом размера содержания аппарата 20 млн руб. и размера на исполнение государственных полномочий 40 млн руб., размер лимита бюджетных обязательств на конкурентные закупки для муниципальных нужд составляет 110 млн руб. Таким образом, возможная экономия местного бюджета по итогам конкурсных процедур за год должна составить не менее 10 млн руб. Согласно отчету об исполнении бюджетных обязательств такой экономии в МО Светлановское нет³.

К основным нарушениям при исполнении бюджетных обязательств следует отнести следующие:

- 1) нарушение при выборе способа определения поставщика, как закупка у единственного поставщика;
- 2) нарушения при обосновании и определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком;
- 3) приемка и оплата поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, несоответствующих условиям контрактов;

¹ Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150> (дата обращения: 13.03.2022).

² Официальный портал «Кодекс».

³ Официальный сайт МО Светлановское [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80adbkc3aefnfc4ahj.xn--p1ai/> (дата обращения: 14.03.2022).

- 4) нецелевое использование средств;
- 5) неэффективное использование средств.

Все отчеты о результатах проведенных контрольных мероприятий направлены в прокуратуру Санкт-Петербурга и органы МВД России для организации проверок в порядке ст. УПК 144, 145 [11].

По итогам выборочной проверки формирования и исполнения бюджета МО Светлановское за 2016–2018 гг., проведенного КСП, были выявлены следующие нарушения:

- 1) несоблюдение порядка составления и ведения бюджетной росписи главными распорядителями бюджетных средств (бюджетные росписи не составлялись);
- 2) в отсутствие в НПА осуществлялись стимулирующие выплаты за счет перераспределения экономии бюджетных ассигнований и превышение предельного норматива на выплату денежного содержания;
- 3) в отсутствие в НПА произведены расходы на организацию и проведение общественных мероприятий;
- 4) нарушение порядка закрепления и использования находящихся в муниципальной собственности административных помещений;
- 5) искажение бухгалтерской отчетности более чем на 10%;
- 6) оплата товара, не соответствующего условиям контрактов;
- 7) нарушения при обосновании и определении цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (не менее 11 закупок);
- 8) завышение цены контрактов на выполнение работ по благоустройству;
- 9) нарушение порядка формирования контрактной службы;
- 10) нарушения при выборе конкурентного способа определения поставщика;
- 11) нарушение порядка формирования, утверждения и ведения плана закупок, порядка его размещения в открытом доступе;
- 12) нецелевое использование бюджетных средств;
- 13) недостижение целевых показателей результативности муниципальных программ¹.

Обсуждение и выводы

Развитие современного общества невозможно без высокой степени доверия к избранной власти. На основе демократических ценностей необходимо соучастие местного сообщества в процессы управления, обеспечение прозрачности их реализации, что в свою очередь станет основой эффективной государственной политики [24].

Из анализа настоящего исследования видно, что противодействие коррупции на местном уровне является неэффективной. Законодательного регулирования на институциональном уровне функционирования государственной власти недостаточно. При этом одними НПА коррупцию не устранить. Необходим консолидированный подход в формировании НПА по противодействию коррупции [3]. Драйвером коррупции являются неэффективная кадровая политика, лоббирование интересов элит, несовершенство законодательства, отмывание и откаты в государственных и муниципальных закупках [5].

В этой связи, в какой-то мере было бы полезно обратиться и к использованию наиболее эффективных практик, характеризующих опыт зарубежных стран. Например, на местном уровне в Австралии особенностью является взаимодействие жителей и органов МСУ через открытые электронные ресурсы. Функционирование местного самоуправления осуществляется на принципах открытости и гласности (НПА, закупки, аудит, планирование и отчетность) [14].

¹ Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://ksp.org.ru/deyatelnost-organizatsii/rezultaty-proverok-kontrolnaya-deyatelnost/organy-mestnogo-uprav/> (дата обращения: 14.03.2022).

В США коррупционные дела в местном самоуправлении расследуются федеральной прокуратурой США и направляются в федеральные суды. Это означает, что федеральное правительство берет на себя бремя судебного преследования местных коррупционных дел [2].

Сингапур в качестве основного НПА от 1960 г. принял положение о презумпции виновности. Органы МСУ и должностные лица должны доказать законность полученного вознаграждения [10].

Европейские Нидерланды, Швеция и Дания, как наименее коррумпированные, определили коррупцию для органов МСУ проблемой национальной безопасности. В общественном сознании европейских граждан муниципальные служащие органов МСУ — это служащие, которые добросовестно реализуют государственную политику на уровне простых граждан. Так как в европейских странах с развитой экономикой деятельность местного самоуправления касается частной жизнедеятельности, то было найдено решение в мотивации собственников. Законодательно были закреплены демократические нормы открытости и гласности и, самое главное, фактически реализованы. В настоящее время действует открытый доступ к внутренним государственным и муниципальным нормативно-правовым актам, а также эффективно функционирует независимая система правосудия. Кроме того, при местном самоуправлении были реализованы гражданские институты в виде общественных советов по правам местного сообщества, которые обладают совещательным и координационным голосом. Низкая степень правонарушений среди бюджетных служащих Швеции достигается не принудительной санкционностью, а установленной системой материальных и нематериальных стимулов [18].

В этой связи интересна практика Санкт-Петербурга как мегаполиса и субъекта Российской Федерации. В настоящее время реализуется антикоррупционная политика в соответствии с существующей нормативно-правовой базой противодействия и профилактики коррупции в государственном и муниципальном управлении. Между тем анализ выявленных правонарушений правоохранительными и контрольно-надзорными органами в местном самоуправлении показывает ежегодный рост правонарушений. Меры ответственности за коррупционные правонарушения оказываются неэффективными. Положительные решения судов касаются приговоров по взяткам на суммы менее 10 000 руб. Вместе с этим, при хищении материальных и нематериальных бюджетных средств на миллиарды рублей выносятся условные сроки наказания. Социологические исследования показывают, что государственные и муниципальные служащие в большей степени предпочитают оказать за вознаграждение услуги, направленные на заключение государственных и муниципальных контрактов на выгодных условиях [5].

Таким образом, авторы делают вывод об утрате эффективности реализуемых Правительством Санкт-Петербурга и федеральными органами государственной власти мер противодействия коррупции на уровне местного самоуправления Санкт-Петербурга и необходимости срочного принятия новых мер. В противном случае, существующая широта коррупциогенных факторов на фоне неэффективного противодействия коррупции продолжит наносить государственному и муниципальным бюджетам существенный ущерб в виде финансовых убытков от правонарушений, недополученной экономии от конкурентных закупок, падения уровня легитимности к власти и невозможности достижения более высоких показателей качества жизни.

Заключение

Данное исследование является одной из первых работ по комплексному и системному исследованию конкретных причин, фиксируемых правонарушений, связанных с наличием коррупционных рисков в органах МСУ и существующих проблем для

дальнейшего эффективного функционирования местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Была проанализирована практика профилактики и противодействия коррупции в МО Светлановское Санкт-Петербурга, результаты проверок внешнего аудита деятельности отдельных муниципалитетов КСП и прокуратурой в целях формирования общего понимания характеристики и причин правонарушений в органах МСУ.

Сделанные выводы могут быть применены в практической плоскости, использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности. Теоретическая значимость заключается в сформулированных выводах об эффективного противодействия и профилактики коррупции в органах местного самоуправления Санкт-Петербурга. Данные выводы особенно актуальны при проведении муниципальной реформы, поствыборного формирования новых составов советов депутатов и формирования новой правоприменительной практики социально-экономического развития муниципалитетов.

Практическая значимость заключается в полученных научно обоснованных выводах и предложениях по совершенствованию нормативно-правовой базы, повышению эффективности деятельности по предупреждению коррупционной преступности в системе органов МСУ, которые могут быть использованы государственными органами в ходе работы над проектами законодательных актов. Выводы создают целостное представление о потенциале коррупционных факторов в органах МСУ, предпосылках возникновения, изменениях форм проявления, произошедших в ходе исторического развития избирательной системы, изменении составов представительных органов и смены должностных лиц местного самоуправления.

Выводы

1. Ввести в проводимую Правительством Санкт-Петербурга (Комитет территориального развития) ежегодную оценку СЭР органов МСУ показатель уровня наличия коррупциогенных факторов в органах МСУ (муниципальный индекс восприятия коррупции). Определить маркеры, показатели и критерии оценки. Это касается кадровой политики, открытости и конкурентности закупочной деятельности, декларационной кампании, качества муниципальных услуг, уровня наличия конфликта интересов.

2. Внести в НПА о местном самоуправлении правовую норму о профилактике коррупции, находящуюся в области этики и морали, а именно, закрепить понятие коррупционной преступности как антисоциального и общественно опасного деяния, угрожающего социально-экономическому и культурному развитию местного сообщества, порочащего устоявшиеся местные исторические, культурные традиции и правила, как местное достояние и ценность. Деяние должно составлять совокупность должностных преступлений, совершаемых в целях обогащения за счет местного бюджета, организаций и граждан путем получения материальных и иных благ.

3. Создать и ввести единую муниципальную кадровую политику в Санкт-Петербурге. Представительным органом МСУ должно быть утверждено положение о кадровой политике в муниципальном образовании. Положением должны быть предусмотрены разделы о конфликте интересов на муниципальной службе и при трудоустройстве, например, невозможности участия в конкурсе на должность муниципального служащего родственников, работающих в Администрации района на государственной службе, в границах которой расположен муниципалитет. Кроме этого, в целях создания открытой муниципальной службы Санкт-Петербурга в рамках реализации программы единой муниципальной кадровой политики в Санкт-Петербурге авторами предлагается создание единой цифровой информационно-коммуникационной среды для муниципальной службы, оцифровка кадрового делопроизводства, личных дел муниципальных должностных лиц и кадрового муниципального резерва в цифровую форму. В цифровой информационно-коммуникационной среде предусмотреть контроль профессио-

нального развития, сервис наставничества, а также синхронизацию с образовательными учреждениями. Представляется, что в перспективе работа по формированию цифрового профиля муниципального должностного лица должна быть синхронизирована с деятельностью по профилактике коррупции.

4. В соответствии с принципами открытости и конкуренции, зафиксированных в федеральных законах о контрактной системе в сфере закупок и защите конкуренции, создать и ввести в действие единую муниципальную закупочную политику в Санкт-Петербурге. В соответствии с единой политикой представительным органом должно быть принято положение о закупочной деятельности для муниципальных нужд внутригородского муниципального образования (пройти антикоррупционную экспертизу). Положение должно предусматривать единую муниципальную политику органов местного самоуправления, направленную на создание конкурентной закупочной политики с целью максимальной открытости и экономии средств местного бюджета, создания условий для конкурентной среды между субъектами малого предпринимательства в границах муниципального образования. В положении предусмотреть организацию закупочных процедур в виде аукционов, конкурсов и иных конкурентных процедур в максимально возможных случаях в соответствии с законодательством о контрактной системе, а также определить целевое назначение денежных средств бюджета, полученных в результате конкурентных процедур (то есть на что в дальнейшем могут быть израсходованы). Например, исключить возможное признание закупки состоявшейся в случае подачи участником только одной заявки. Сэкономленные денежные средства должны быть направлены на благоустройство. Также, исключить возможность осуществление закупок у единственного поставщика, кроме закупки интеллектуальной и культурной собственности (для организации мероприятий (праздников) с учетом местных традиций).

5. В соответствии с планом субъекта Российской Федерации по противодействию коррупции, создать государственную программу о противодействии коррупции сроком 5 лет. Программой зафиксировать необходимые меры на муниципальном уровне, определить критерии оценки, нормативные показатели уровня коррупциогенных факторов с учетом регионального и муниципального индекса восприятия коррупции, цели и задачи программы. В данную программу включить создание Сводного реестра коррупционных рисков деятельности органов местного самоуправления. В реестре в виде коррупционных схем предусмотреть виды рисков по направлениям деятельности: управление персоналом (кадровая служба, кадровая политика), конфликт интересов, ведение бухгалтерского учета, финансовая деятельность (бюджет, бюджетная политика, зарплатная политика), управление муниципальной собственностью, закупочная деятельность, муниципальные услуги, договорная работа, информационные технологии.

6. Необходимо законодательно деполитизировать и департизировать местное самоуправление с целью дальнейшего формирования беспартийных представительных органов (избавиться от политического коррупциогенного риска). Партийность приводит к политической консолидации и политизации деятельности местного самоуправления, что противоречит правовой природе местного самоуправления. Это выражается в неэффективном противодействии коррупции в виде проявления политических коррупциогенных факторов, таких как партийное покровительство и идеологическое влияние на определение путей социально-экономического развития муниципалитета.

Литература

1. Айрапетян Д. А., Крицкая А. А. Проблемы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе и пути их решения в современной России: Сборник докладов

- молодых ученых // Особенности политической коррупции в современной России. 2018. Т. 2. С. 3–10.
2. *Александрова Л. З.* Зарубежный опыт противодействия коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления // Международный научный журнал. 2019. № 31 (268). С. 81–83.
 3. *Басос Е. В.* Антикоррупционное законодательство в сфере государственного управления: проблемы и перспективы. М., Берлин : Директ-Медиа, 2019.
 4. *Беликов В. Ф.* Информационно-методический сборник материалов по противодействию коррупции в органах местного самоуправления Санкт-Петербурга. СПб. : Совет муниципальных образований Санкт-Петербурга, 2011. С. 112–121.
 5. *Спицнадель В. Б.* Борьба с коррупцией в России. Законодательство и перспективы // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2018. Т. 9. № 1 (33). С. 272–277.
 6. *Воронцов С. А., Понеделков А. В., Буров А. В.* Основы противодействия коррупции: учебно-методическое пособие. Ростов-на-Дону : ЮРИУ РАНХиГС, 2016.
 7. *Воронцов С. А., Понеделков А. В., Зырянов С. Г.* Индикаторы коррупционной деятельности в системе государственной власти и местного самоуправления РФ // Социум и власть. 2017. № 1 (63). С. 30–37.
 8. *Грипп Э. Х., Яхина Ю. Х.* Актуальные проблемы права и государства в 21 веке // Роль органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции. 2017. Т. 9 (1). С. 119–124.
 9. *Жамсатов А. К.* Коррупция как политическая проблема в современном мире // Европейский журнал юридических и политических наук. 2016. № 4. С. 45–48.
 10. *Калач А. В., Кулакова Н. Г.* Противодействие коррупции и борьба с коррупционными проявлениями в Сингапуре и Российской Федерации : сравнительно-правовой анализ // Вестник Самарского юридического института. 2019. № 2 (33). С. 37–45.
 11. *Коллегия Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга: Отчет о работе Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга за 2018 год.* СПб. : КСП СПб., 2019. С. 49–139.
 12. *Костин Ю. В.* Актуальные проблемы повышения эффективности противодействия коррупции в органах местного самоуправления современной России // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2012. № 4 (10). С. 57–62.
 13. *Левина В. В.* Особенности и проблемы реализации муниципальных образований в городах федерального значения // Вопросы управления. 2020. Т. 1. С. 33–46.
 14. *Михеева Т. Н., Смирнова Т. С.* Противодействие коррупции в местных органах власти зарубежных государств // Закон и право. 2014. № 10. С. 15–17.
 15. *Нестеренко Е. А.* Актуальные проблемы экономики и управления : сб. ст. Международной научно-практической конференции (Таганрог, 01.06.2019 г.) // Место и роль муниципального образования в структуре города федерального значения (Санкт-Петербург). Уфа, 2019. С. 81–86.
 16. *Нисневич Ю. А.* Коррупция: инструментальная концептуализация // Социологические исследования. 2016. № 5. С. 61–68.
 17. *Ожиганов Э. Н.* Понятие и структура коррупции // Социология власти: информационно-аналитический бюллетень. 1999. С. 60–66.
 18. *Смирнова Т. С.* Особенности организации антикоррупционной деятельности в органах местного самоуправления зарубежных государств (на примере Швеции) // Вестник Марийского государственного университета. Сер. «Исторические науки. Юридические науки». 2015. Т. 1, № 1. С. 100–103.
 19. *Совет Федерации Российская Федерация* Развитие нормативно-правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах РФ. М. : Совет Федерации, 2017.
 20. *Abueva J. V.* The Contribution of Nepotism, Spoils and Graft to Political Development // East-West Center Review. 1966. 3. P. 45–54.
 21. *Bayley D. H.* The Effects of Corruption in a Developing Nation // Western Political Quarterly. 1966. Vol. 19. N 4. P. 719–732.
 22. *Leff N. H.* Economic Development through Bureaucratic Corruption // American Behavioral Scientist. 1964. Vol. 8. N 3. P. 8–15.
 23. *Leyes C.* What is the Problem about Corruption? // Journal of Modern African Studies. 1965. Vol. 3. N 26. P. 215–230.
 24. *Porumbescu G.* Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work? // State and Local government review: SAGE publications. 2015. Vol. 3. N 47. P. 205.

25. *Simon David R., Eitzen D. Stanley.* Elite Deviance. Boston, London, Sydney, Toronto : Allyn and Bacon, 1990. 3rd ed.
26. *Wewer G.* Politic-Lexicon // Politische Korruption. Munich, Vienna : Oldenxuirg Verlag, 1994.

Об авторах:

Семенов Владимир Анатольевич, профессор кафедры государственного и муниципально-го управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор социологических наук, профессор, semenov-va@ranepa.ru

Ерешкин Владимир Владимирович, аспирант кафедры государственного и муниципально-го управления Северо-Западного института управления РАНХиГС, депутат муниципального совета МО Светлановское (Санкт-Петербург, Российская Федерация); vereshkin-21@edu.ranepa.ru

References

1. Ayrapetyan D.A., Kritzkaya A.A. Problems of combating corruption in public and municipal service and ways of their solution in modern Russia. Collection of reports of young scientists // Features of political corruption in modern Russia [Osobennosti politicheskoi korruptsii v sovremennoi Rossii]. 2018. Vol. 2. P. 3–10 (in Rus).
2. Alexandrova L.Z. Foreign experience of combating corruption in state authorities and local governments // International Scientific Journal [Mezhdunarodnyi nauchnyi zhurnal]. 2019. N 31 (268). P. 81–83.
3. Basos E.V. Anticorruption legislation in the sphere of public administration: problems and prospects. M., Berlin : Direct-Media, 2019 (in Rus).
4. Belikov V.F. Information and methodological collection of materials on combating corruption in the local self-government bodies of St. Petersburg. SPb. : Council of Municipalities of St. Petersburg, 2011. P. 112–121 (in Rus).
5. Spitsnadel V.B. The fight against corruption in Russia. Legislation and prospects // Scientific Proceedings of the North-West Institute of Management RANEPА [Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya RANKhiGS]. 2018. Vol. 9. N 1 (33). P. 272–277 (in Rus).
6. Vorontsov S.A., Ponedelkov A.V., Burov A.V. Fundamentals of combating corruption: Textbook. Rostov-on-Don : SRIU RANEPА. 2016. P. 256 (in Rus).
7. Vorontsov S.A., Ponedelkov A.V., Zyryanov S.G. Indicators of corruption activity in the system of state power and local self-government of the Russian Federation // Socium and Power [Sotsium i vlast']. 2017. N 1(63). P. 33 (in Rus).
8. Gripp E.H., Yakhina Y.H. Actual problems of law and state in the 21st century // The role of local government in combating corruption. 2017. Vol. 9 (1). P. 119–124 (in Rus).
9. Zhamsatov A.K. Corruption as a political problem // European journal of law and political sciences [Evropeiskii zhurnal yuridicheskikh i politicheskikh nauk]. 2016. N 4. P. 45–48 (in Rus).
10. Kalach A.V., Kulakova N.G. Anticorruption and the fight against corrupt practices in Singapore and the Russian Federation: a comparative legal analysis // Bulletin of the Samara Law Institute [Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta]. 2019. N 2 (33). P. 37–45 (in Rus).
11. Collegium of the Control and Accounts Chamber of St. Petersburg Report on the work of the Control and Accounts Chamber of St. Petersburg for 2018. SPb. : KSP SPb, 2019. P. 49–139 (in Rus).
12. Kostin Yu.V. Actual problems of increasing the effectiveness of combating corruption in the local government of modern Russia // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Russian Interior Ministry [Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii]. 2012. N 4 (10). P. 57–62 (in Rus).
13. Levina V.V. Peculiarities and problems of implementation of municipalities in the cities of federal significance // Management issues [Voprosy upravleniya]. 2020. Vol. 1. 62. P. 33–46 (in Rus).
14. Mikheeva T.N., Smirnova T.S. Combating Corruption in the Municipality of Foreign States // Law and Law [Zakon i pravo]. 2014. N 10. P. 15–17.
15. Nesterenko E.A. Actual problems of economy and management: collection of articles of the International Scientific-Practical Conference (Taganrog, 01.06.2019) // Place and role of the municipal formation in the structure of the city of federal significance (St. Petersburg). Ufa, 2019. P. 81–86 (in Rus).

16. Nisnevich Y.A. Corruption: instrumental conceptualization // Sociological Studies [Sotsiologicheskie issledovaniya]. 2016. N 5. P. 61–68 (in Rus).
17. Ozhiganov E.N. The concept and structure of corruption // Sociology of power: information-analytical bulletin. M. : Social rights of Russian citizens and their implementation, 1999 (in Rus).
18. Smirnova T.S. Features of the organization of anti-corruption activities in local governments of foreign countries (the example of Sweden) // Bulletin of Mari State University. Series “Historical Sciences. Juridical sciences” [Vestnik Mariiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya “Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki”]. 2015. Vol. 1. N 1. P. 100–103 (in Rus).
19. Federation Council of the Russian Federation Development of normative-legal support of counteraction to corruption in the subjects of the Russian Federation. M. : Federation Council, 2017 (in Rus).
20. Abueva J.V. The Contribution of Nepotism, Spoils and Graft to Political Development // East-West Center Review. 1966. N 3. P. 45–54.
21. Bayley D.H. The Effects of Corruption in a Developing Nation // Western Political Quarterly. 1966. Vol. 19. N 4. P. 719–732.
22. Leff N.H. Economic Development through Bureaucratic Corruption // American Behavioral Scientist. 1964. Vol. 8. N 3. P. 8–15.
23. Leyes C. What is the Problem about Corruption? // Journal of Modern African Studies. 1965. Vol. 3. N 26. P. 215–230.
24. Porumbescu G. Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work? // State and Local government review: SAGE publications. 2015. Vol. 3. N 47. P. 205.
25. Simon David R., Eitzen D. Stanley. Elite Deviance. Boston, London, Sydney, Toronto : Allyn and Bacon, 1990. 3rd ed.
26. Wewer G. Politic-Lexicon // Politische Korruption. Munich, Vienna : Oldenlxuirg Verlag, 1994.

About the authors:

- Vladimir A. Semenov**, professor of the Chair of the State and Municipal Management of North-West Institute of Management, branch of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Sociological Science), Professor; semenov-va@ranepa.ru
- Vladimir V. Ereshkin**, PhD of the Chair of the State and Municipal Management of North-West Institute of Management, branch of RANEPА, Deputy of the Municipal Council of Svetlanovskoye Municipality (St. Petersburg, Russian Federation); vereshkin-21@edu.ranepa.ru