

# Anti-Corruption Potential of Openness and Accessibility of Municipal Legal Acts

Irina A. Damm, Nikolai V. Shchedrin, Olga V. Ronzhina,  
Evgenii A. Akunchenko and Andrei V. Korkhov\*

Siberian Federal University  
79 Svobodny, Krasnoyarsk, 660041, Russia

---

*Статья посвящена проблемам обеспечения информационной открытости результатов правотворческой деятельности органов местного самоуправления. На сегодня в России отсутствует электронная платформа, позволяющая получить доступ ко всей системе муниципальных правовых актов в едином виде. В свою очередь, правовое регулирование в указанной сфере противоречиво и не отличается понятийно-категориальным единством. В качестве возможного решения предлагается электронная информационная система «Муниципальные правовые акты Красноярского края». В ее структуре выделяются два пользовательских интерфейса, первый из которых предназначен для доступа населения муниципального образования и иных заинтересованных лиц к базе данных муниципальных правовых актов, а второй – для муниципальных служащих, формирующих указанную базу данных. Функциональные особенности электронной информационной системы и логика построения базы данных позволяют пользователям наблюдать актуальную редакцию муниципального правового акта, просматривать историю внесенных в него изменений, а также отслеживать связи, возникающие между актами в процессе правотворческой деятельности органов местного самоуправления. В отличие от большинства аналогов, данная система позволяет хранить и обнародовать правовые акты с индивидуальным содержанием, а также, в случае необходимости, обеспечивать их конфиденциальность. Внедрение подобной системы в практику муниципалитетов имеет антикоррупционный потенциал, который выражается в повышении правовой осведомленности населения муниципального образования, активизации общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а также обеспечении независимой антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов.*

*Keywords: local government, municipality, legal act, openness, accessibility, glasnost, publicity, transparency, electronic information system, corruption, prevent.*

*The reported study was funded by Krasnoyarsk Region Science and Technology Support Fund according to the research project: "Openness and Accessibility of Municipal Normative Legal Acts: The State and Ways of Ensuring".*

*Research area: law.*

---

Citation: Damm, I.A., Shchedrin, N.V., Ronzhina, O.V., Akunchenko, E.A., Korkhov, A.V. (2019). Anti-Corruption Potential of Openness and Accessibility of Municipal Legal Acts. J. Sib. Fed. Univ. Humanit. soc. sci., 12 (3), ... DOI: ...

---

## Introduction

Реализация прав и свобод человека и гражданина в современных условиях информационного общества зависит от уровня открытости

---

© Siberian Federal University. All rights reserved

\* Corresponding author E-mail address: idamm@sfu-kras.ru; nshedrin@sfu-kras.ru; oronzhina@sfu-kras.ru; eakunchenko@sfu-kras.ru; akorkhov@sfu-kras.ru

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0).

публичного управления. Беспрепятственный доступ общественности к информации о деятельности органов власти является фактором, который, с одной стороны, препятствует целенаправленной противоправной деятельности должностных лиц, а с другой – способствует повышению качества принимаемых управленцами решений.

Неслучайно, что в Конвенции ООН против коррупции неоднократно указывается на необходимость обеспечения Государствами-участниками прозрачности в деятельности государственных органов. Так, согласно ч. 1 ст. 5, каждое Государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности. Кроме того, каждое Государство-участник должно стремиться, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов (ч. 1 ст. 7).

Как отмечается, транспарентность власти имеет важное социальное значение, поскольку повышает доверие граждан к принимаемым политическим решениям, снижает уровень коррупции и обеспечивает большую легитимность государственного аппарата (Anderson, 2009; Basova, 2012; Dawes, 2010; de Fine Licht, 2014; García Garcís, 2014; Meijer et al., 2018; Nomokonov, 2017; Talapina, 2011). Неслучайно, что в соответствии с п. 3 ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относится к числу основных принципов государственной антикоррупционной политики Российской Федерации. Но реализация данного принципа на муниципальном уровне на сегодняшний день затруднена.

Одним наиболее эффективных способов обеспечения транспарентности органов местного самоуправления является распространение социально-значимой информации об их правотворческой деятельности через официальные сайты в сети Интернет. Основными документами, составляющими правовую и организационную основу информационной открытости муниципалитетов в Российской Федерации, являются Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Концепция региональной информатизации, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р. Концепция предполагает, что опубликование нормативных правовых актов органов местного самоуправления в электронной форме будет осуществляться на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>). Однако по прошествии почти пяти лет, данный механизм так и не заработал ввиду причин экономического, правового и организационного характера.

Полагаем, что назрела необходимость создания электронной информационной системы, внедрение которой позволит гражданам получать оперативный доступ ко всей системе муниципальных правовых актов в едином виде, а также даст возможность органам местного самоуправления осуществлять их (актов) локальное хранение.

### **Theoretical framework**

Внимательный читатель мог заметить, что авторы во введении неоднократно употребили несколько близких по содержанию, но, как видится, разных по прикладному значению терминов, которые в том или ином аспекте обозначают нахождение органов публичного управления в центре общественного внимания.

В доктрине не выработан единообразный подход к определению и соотношению категорий "openness", "accessibility", "glasnost", "publicity" and "transparency". Анализ социологических (Chuklinov, 2006; Ivonin, 2007; Kleimenov, 2010), политологических (Kasaeva & Afanaseva, 2013; Pyzina, 2006; Vlasova, 2007) и юридических (Akopdzhanova, 2015; Alexandrova, 2008; Bechet-Golovko, 2016; Gunin, 2008; Khairullin, 2017; Kostrova, 2013; Lapina & Karpukhin, 2015; Lokhmanov, 2015; Manchenko, 2012; Mikheev, 2013; Nesterov, 2015; Polieva, 2011; Talapina, 2015; Tereshchenko, 2011) трудов позволяет сделать вывод, что применительно к публичной власти чаще всего используется термин "openness", наполняемый различными атрибутами и характерными чертами в зависимости от исполняемых государственными органами функций и занимаемой автором позиции. При этом "information openness" – это лишь составляющая "openness". Как более общая категория, "openness" включает в себя помимо "information openness" также и вовлеченность граждан в деятельность органов власти. Понятие "accessibility" используется для обозначения возможности беспрепятственного получения и ознакомления гражданами и иными лицами с информацией о деятельности органа власти. При этом понятие "glasnost" используется чаще всего применительно к деятельности органов судебной власти, а также гарантий средств массовой информации на получение и распространение информации о деятельности государственных и муниципальных органов. В большинстве случаев термин "publicity" используется применительно к деятельности представительных органов власти.

Некоторые лингвистические сложности вызывает понимание термина "transparency". В законодательстве и правовой доктрине значительно чаще употребляется русскоязычный аналог транспарентности – "prozrachnost". Однако два этих термина нельзя признать синонимами, поскольку, по мнению представителей российской политологии и социологии, "transparency" включает в себя "openness", "prozrachnost" и "accessibility" (некоторые авторы относят сюда также и "glasnost"). Поэтому, полагаем, что следует различать transparency в узком (как доступность информации о деятельности органов власти) и широком (как социально-политический эквивалент категории "openness") смыслах.

Отсутствие развитой системы «понятийных координат» может привести к формированию противоречивого правового регулирования, что создаст препятствия в правоприменении. Полагаем, что подобный «гордиев узел» может быть разрушен только путем унификации в рамках так называемой «терминологической конвенции». В настоящей статье в качестве наиболее объемного понятия будет использована открытость публичного управления, структурно включающая в себя *information openness* (возможность доступа граждан к социально-значимой информации о принятых публичных решениях), *procedural openness* (возможность наблюдения граждан за процессом принятия публичных решений) и *participative openness* (возможность непосредственного участия граждан в процессе принятия публичных решений).

### **Statement of the problem**

Говоря о правотворческой деятельности органов местного самоуправления, следует подчеркнуть, что в указанной сфере объем, качество и доступность для ознакомления правовых актов находятся в обратно пропорциональной зависимости. Согласно аналитическому отчету Минюста России по состоянию на 27 июля 2018 г. в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов включено более 7 млн актов, из них действующих 5 млн 606 тыс. (Review, 2018). При существующем темпе прироста муниципальных нормативных правовых актов, который составляет около 1 млн в год, в справочно-правовых системах представлено менее 1/3 из них. Более того, свыше 40 тыс. актов РСФСР и СССР не инкорпорированы в систему российского законодательства (Astaniin & Rogovaya, 2016).

Муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном региональным законом (ст. 43.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, ведение и методическое обеспечение которого осуществляет Минюст России. На портале «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» (<http://pravo.minjust.ru>) реализованы современные подходы к хранению и поиску информации, в результате чего поиск любого акта занимает не более 2-3 секунд, обеспечена возможность поиска по наименованиям и текстам актов, создан удобный интерфейс (Review, 2018).

Вместе с тем использование портала, с одной стороны, осложнено различиями в подходах региональных властей к определению объема муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. С другой, в регистр не включаются муниципальные правовые

акты, имеющие индивидуальное содержание, но представляющие большую социальную и политическую значимость (например, акты о назначении конкурса на должность главы местной администрации, акты о временном исполнении полномочий главы муниципального образования и т.п.). Поэтому актуальной становится проблема обеспечения быстрого и удобного доступа ко всей системе муниципальных правовых актов каждого муниципального образования, такого, какой имеется в отношении федеральных и региональных актов, в настоящее время не существует.

В настоящее время граждане могут получить доступ к муниципальным правовым актам, изданным органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующим несколькими способами:

- поиск официальных печатных изданий органов местного самоуправления в архивах библиотек;
- поиск на официальных сайтах органов местного самоуправления;
- поиск в регистре муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- направление личного запроса в органы или должностным лицам местного самоуправления.

Однако каждый из приведенных способов обладает существенными недостатками (Damm et al., 2017).

Получение и обработка правовой информации из *фондов библиотек* осложняется отсутствием какой-либо систематизации источников официального опубликования муниципальных правовых актов. Поиск первоначальной редакции и ее сопоставление принятыми впоследствии поправками в большинстве своем доступен только лицам, которые имеют высшее или среднее профессиональное юридическое образование. Более того, территориальное расположение библиотек вызывает сложности для граждан, проживающих на отдаленной территории (например, в Таймырском Долгано-Ненецком или Эвенкийском районах Красноярского края)

*Официальные сайты органов местного самоуправления* не содержат полной базы правовых актов. В федеральном законодательстве отсутствуют требования о порядке и условиях размещения муниципальных правовых актов в сети Интернет. Как показал проведенные нами выборочный мониторинг официальных сайтов муниципальных образований (органов местного самоуправления) на территории всех федеральных округов Российской Федерации, а также сплошной мониторинг официальных сайтов муниципальных образований (органов местного самоуправления) на территории Красноярского края, несмотря на значительный объем информации о муниципальном правотворчестве, размещенной в сети Интернет, при ее получении возникают существенные трудности. Это обусловлено рядом факторов, снижающих степень открытости и доступности муниципальных правовых актов. К ним относятся: наличие в муниципальном образовании нескольких сайтов органов местного самоуправления; отсутствие единообразия в структуре размещения муниципальных правовых актов (место

нахождения на сайте, название раздела (подраздела) и способ размещения актов в разделе (подразделе)); размещение частичной, а не полной системы принятых муниципальных правовых актов; отсутствие на сайте навигационных механизмов, позволяющих проводить поиск только по правовым актам, и другое. Кроме того, у некоторых муниципальных образований официальный сайт отсутствует в принципе (Damm et al., 2018b).

*Регистр муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации*, обладает рядом недостатков, которые не позволяют осуществлять полноценный поиск правовых актов органов местного самоуправления. Несмотря на непрерывное развитие рассматриваемых информационных систем, работа посредством них с базами данных муниципальных нормативных правовых актов осложнена рядом сложностей. Помимо формальных и содержательных аспектов, о которых мы упоминали выше, к ним также следует отнести в некоторой степени «халатное» отношение муниципальных образований к предоставлению социально значимой информации о своей правотворческой деятельности. Как отмечает В.В. Астанин, *de jure* и *de facto* Минюст России лишен возможности требовать от органов местного самоуправления своевременного предоставления в регистр изданных муниципальных нормативных правовых актов, а «привлечение к административной ответственности виновных должностных лиц муниципальных образований за непредставление (несвоевременное представление) муниципальных правовых актов в регистр становится возможным только после актов прокурорского реагирования» (Astaniin, 2015).

Необходимость *личного обращения в органы или должностным лицам местного самоуправления* с целью получения соответствующего муниципального правового акта фактически противоречит принципам публичности и общедоступности правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан. По мнению Э.В. Талапиной, в условиях современного государственного управления информационная открытость характеризуется смещением акцента в сторону обязанности органов власти и «обеспечивается не только и не столько за счет запросного доступа граждан к информации, а путем опережающего распространения информации органами власти» (Talapina, 2016). Поскольку личный запрос на доступ к муниципальному правовому акту предполагает наличие информации о его основных атрибутах (название, номер, действующая редакция и т.д.), поиск и получение которых в заданных условиях также может быть затруднен, практическая реализация данного способа представляется малоэффективной.

Таким образом, каждый из рассмотренных способов не обеспечивает полноценного доступа граждан, организаций и экспертного сообщества ко всей системе муниципальных правовых актов. Кроме того, ни одна из действующих справочных и регистрирующих систем не обеспечивает органы местного самоуправления возможность проводить на основе разрешительного доступа работу по редактированию измененных и (или) отмененных муниципальных правовых актов. Решение рассмотренной проблемы может быть найдено в разработке электронной информационной системы,

предоставляющей должностным лицам органов местного самоуправления возможность осуществлять удобное хранение, систематизацию и поиск в массиве всех муниципальных нормативных и иных правовых актов, принятых в соответствующем муниципалитете. Вопрос о необходимости создания подобной системы в целях кодификации и инкорпорации муниципальных нормативных правовых актов не раз поднимался в научной литературе, а попытки ее практического воплощения неоднократно предпринимались как на федеральном, так и на региональном уровне.

### **Discussion**

В силу обозначенных выше проблем научный коллектив Юридического института Сибирского федерального университета под руководством профессора Н.В. Щедрина в рамках реализации гранта Красноярского краевого фонда поддержки научной и научно-технической деятельности «Открытость и доступность муниципальных нормативных правовых актов: состояние и способы обеспечения» разработал и внедрил в деятельность одного из муниципальных образований электронную информационную систему «Муниципальные правовые акты Красноярского края» (далее – ЭИС).

В основе системы лежат два пользовательских интерфейса. Первый предназначен для граждан, проживающих на территории муниципального образования, а также иных лиц, заинтересованных в ознакомлении с муниципальными правовыми актами соответствующего муниципального образования, второй – для должностных лиц органов местного самоуправления.

Главная страница интерфейса, предназначенного для граждан, содержит следующие модули: простой поиск; расширенный поиск; последние добавленные в базу данных ЭИС муниципальные правовые акты; счетчик размещенных в базе данных ЭИС муниципальных правовых актов. Простой поиск предназначен для быстрого нахождения необходимого муниципального правового акта по ключевым словам в его названии или основном тексте, а также по номеру соответствующего акта. Расширенный поиск осуществляется по точной информации, содержащейся в следующих рубриках: название акта; номер акта; орган, принявший акт; вид акта и т.д.

После нахождения интересующего муниципального правового акта можно перейти к просмотру его содержания. На карточке акта пользователь может не только ознакомиться с обязательными атрибутами муниципального правового акта, но и получить электронные файлы, содержащие как актуальную редакцию соответствующего муниципального правового акта, так и его более поздние редакции, а также первоначальный текст муниципального правового акта. Неоспоримым достоинством ЭИС является возможность пользователя ознакомиться не только с текстом муниципального правового акта не только при помощи электронного документа в формате MS Word, но также в целях его аутентификации – со сканированной копией подписанного и надлежащим образом заверенного муниципального правового акта в формате PDF. Для удобства навигации предыдущие редакции акта

располагаются в хронологическом порядке и поименованы в зависимости от даты принятия муниципального правового акта, внесшего соответствующие изменения.

Для удобства пользователя в интерфейсе для граждан в карточке акта представлена информация о муниципальных правовых актах, связанных с просматриваемым актом (измененным или отмененным). Наличие подобных связей между муниципальными правовыми актами является отличительной особенностью базы данных ЭИС и продиктовано естественным процессом муниципального правотворчества. Возможность навигации по связанным муниципальным правовым актам повышает эффективность (удобство) доступа и качество информации о правотворческой деятельности муниципалитетов.

Главная страница интерфейса, предназначенного для муниципальных служащих, содержит модули по созданию и редактированию правовых актов, а также меню поиска по всему массиву загруженных в ЭИС данных. Важной особенностью ЭИС является возможность указать при регистрации в системе муниципального правового акта на признак его общедоступности. Это означает, что на усмотрение пользователя интерфейс для муниципальных служащих муниципальный правовой акт может быть как доступен, так и не доступен для всеобщего обозрения в режиме интерфейса для граждан. Тем самым в системе могут размещаться муниципальные правовые акты с индивидуальным содержанием (Damm et al., 2018a).

Обеспечение открытости и доступности муниципальных правовых актов путем внедрения указанной ЭИС обладает серьезным антикоррупционным потенциалом.

Возможность быстрого и беспрепятственного получения необходимой правовой информации заинтересованными субъектами создаст препятствия для совершения неправомερных действий со стороны должностных лиц органов местного самоуправления. К примеру, гражданин, предварительно ознакомившийся перед получением публичных услуг с положениями соответствующего административного регламента, знает о сроках предоставления услуг, о перечне необходимых к представлению документов и пр. Такой гражданин сможет аргументированно возразить на неправомерное требование должностного лица муниципального органа о предоставлении дополнительных документов.

Одним из немаловажных аспектов реализации открытости и доступности муниципальных правовых актов является повышение правовой грамотности населения. Знающий нормы права гражданин способен понимать противоправность предъявляемых к нему завышенных требований, а значит, сможет обжаловать неправомерные действия. В свою очередь, лицо, намеревающееся вымогать дополнительное вознаграждение, осознавая, что перед ним гражданин, который знает порядок нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере, вероятно воздержится от коррупционного поведения.



Открытость и доступность муниципальных правовых актов, обеспеченная в рамках ЭИС, позволит населению получать информацию о принимаемых органами местного самоуправления решениях, а, значит формировать общественное мнение и оценивать деятельность органов местного самоуправления. Неслучайно в п. 4.1 постановления № 8-7 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности «О проекте Рекомендаций по гармонизации законодательства Государств-членов ОДКБ, регулирующего отношения в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией» указано, что повышение информационной открытости органов власти должно выступать в качестве приоритетного направления антикоррупционной политики всех Государств-членов ОДКБ, способствующего минимизации коррупционных проявлений, созданию эффективной системы контроля институтов гражданского общества и отдельных граждан за деятельностью органов управления.

Развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции – одна из мер противодействия коррупции, как следует из положений ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». С точки зрения открытости и доступности муниципальных правовых актов предметом общественного контроля в целях предупреждения коррупции становятся результаты деятельности органов местного самоуправления. В процессе осуществления мониторинга правовых актов происходит оценка содержания принятых решений, их анализ в совокупности с другими актами. Особенно важен комплексный подход при оценке принятых решений по исполнению бюджета, выделению средств, предоставлению льгот, выделению земельных участков и т.п. Нельзя исключать и общественные проверки, которые возможно проводить, получив информацию о выделении денежных средств на конкретные объекты, к примеру, на ремонт дорог, мероприятия по благоустройству и озеленению. Кроме того, оценке может подлежать и сам правотворческий процесс, опубликование проектов (например, бюджета), проведение публичных слушаний и т.п.

Немаловажная роль отводится и общественной экспертизе, проводимой в целях соблюдения требований законодательства, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Отдельно следует остановиться и на антикоррупционной экспертизе муниципальных нормативных правовых актов и их проектов. Ее проведение предусмотрено Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и может осуществляться в форме независимой антикоррупционной экспертизы. По мнению специалистов, антикоррупционный мониторинг на муниципальном уровне является одним из направлений развития государственной антикоррупционной политики Российской Федерации (Kabanov, 2013).

## Conclusion

Открытость правотворческой и правоприменительной деятельности органов местного самоуправления предполагает исчерпывающую доступность для граждан, организаций и экспертного сообщества результатов реализации их (органов) властных полномочий. В указанном аспекте отсутствие полного доступа к муниципальным правовым актам приводит к невозможности осуществления общественного и экспертного контроля в области противодействия коррупции и, как следствие, к появлению предпосылок для различных коррупционных злоупотреблений. Полагаем, что использование в практике муниципальных образований подобных систем позволит обеспечить беспрепятственное получение гражданами и иными заинтересованными лицами необходимой правовой информации для собственных нужд и в целях общественного контроля, а значит, и снизить коррупционные риски. Авторами настоящей статьи уже разработана и находится на стадии внедрения электронная информационная система «Муниципальные правовые акты Красноярского края» (свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2018662364).

## References

Akopdzhanova, M.O. (2015). *Transparentnost kak vazhneishii printsip protivodeistviia korrupsionnym prestupleniiam* [Information transparency as part of anti-corruption], *Rossiiskaia iustitsiia [Russian justice]*, 2, pp. 28-31.

Aleksandrova, O.A. (2008). *Informatsionnaia otkrytost kak sostavliaiushchaia protivodeistviia korrupsitsii* [Information openness as part of anti-corruption], PhD diss., Russian Law Academy.

Anderson, T.B. (2009). E-government as an anti-corruption strategy, *Information Economics and Policy*, 21 (3), pp. 201-210. DOI: 10.1016/j.infoecopol.2008.11.003.

Astanin, V.V. (2015). *Munitsipalnoe pravotvorchestvo: voprosy kachestva i rezervy optimizatsii* [Municipal Law-Making: Quality Issues and Optimization Reserves], *Monitoring pravoprimeniia [Monitoring of Law Enforcement]*, 4, pp. 4-9.

Astanin, V.V., Rogovaya, A.V. (2016). *Monitoring obespecheniia i sostoiianiia kachestva normotvorcheskoi deiatelnosti organov mestnogo samoupravleniia* [Monitoring of the Provision and Quality of the Rule-Making Activities of Local Governments], *Monitoring pravoprimeniia [Monitoring of Law Enforcement]*, 4, pp. 4-13. DOI: 10.21681/2226-0692-2016-4-04-13.

Basova, T.B. (2012). *Protivodeistvie korrupsitsii v fokuse administrativnoi reformy Rossii* [Corruption Counteraction in Focus of Administrative Reform of Russia], *Kriminologicheskii zhurnal Baikalskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava [Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law]*, 4, pp. 6-12.

Bechet-Golovko, K. (2016). *Printsip glasnosti v Rossii* [The Principle of Publicity in Russia], *Lex Russica*, 1, pp. 90-98.

Chuklinov, A.E. (2006). "Prozrachnaia" gosudarstvennaia politika: nekotorye problemy teorii i praktiki [Transparent State Policy: Some Problems of Theory and Practice], *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Serii: Politologiya* [Herald of Russian University of Peoples' Friendship. Series: Political Science], 8, pp. 44-50.

Damm, I.A., Ronzhina, O.V., Akunchenko, E.A., Korkhov, A.V., Volkova, M.A. (2018a). Elektronnaia informatsionnaia sistema ucheta khraneniia i aktualizatsii munitsipalnykh pravovykh aktov: razrabotka i aprobatsiia na territorii Krasnoarskogo kraia [Digital system of registering, storage and actualization of municipal legal acts: elaboration and approbation in the territory of Krasnoyarsk krai], *Aktualnye problemy ekonomiki i prava* [Actual Problems of Economics and Law], 4, pp. 699-719. DOI: 10.21202/1993-047X.12.2018.4.699-719.

Damm, I.A., Ronzhina, O.V., Akunchenko, E.A., Volkova, M.A., Korkhov, A.V. (2018b). Otkrytost i dostupnost informatsii o pravotvorcheskoi deiatelnosti organov mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii [Openness and Accessibility of Information about the Law-Making Activities of Local Governments in the Russian Federation], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 6.

Damm, I.A., Ronzhina, O.V., Akunchenko, E.A., Sukhareva, K.S. (2017). Aktualnye voprosy obespecheniia otkrytosti i dostupnosti munitsipalnykh normativnykh pravovykh aktov [Topical Issues of Ensuring Openness and Accessibility of Municipal Normative Legal Acts], *Pravo i politika* [Law and Politics], 8, pp. 46-54. DOI: 10.7256/1999-2793.2013.03.8.

Dawes, S.S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency, *Government Information Quarterly*, 27, pp. 377-383. DOI: 10.1016/j.giq.2010.07.001.

De Fine Licht, J. (2014). Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment, *Public Administration Review*, 74 (3), pp. 361-371. DOI: 10.1111/puar.12194.

García Garcís, J. (2014) Open government: Transparency, Participation and collaboration in public administration [Gouvernement ouvert: Transparence, participation et collaboration dans les administrations publiques], *Innovar*, 24 (54), pp. 75-88.

Gunin, D.I. (2008). Transparentnost i taina informatsii: teoretiko-pravovoi aspekt [Transparency and the Secret Information: The Theoretical and Legal Aspect], PhD diss., Ural State Law Academy.

Ivonin, M.Iu. (2007). Transparentnost gosudarstvennogo upravleniia kak obiekt sotsiologicheskogo issledovaniia [Transparency of State Governance as an Object of Sociological Research], PhD diss., Novosibirsk State University of Economy and Governance.

Kabanov, P.A. (2013). Pravovoe regulirovanie antikorrupsionnogo monitoringa v subiektakh Rossiiskoi Federatsii na munitsipalnom urovne [Legal Regulation of Anti-Corruption Monitoring in the Regions of the Russian Federation at the Municipal Level], *Monitoring pravoprimeneniia* [Monitoring of Law Enforcement], 2, pp. 38-43.

Kasaeva, T.V., Afanaseva, A.V. (2013). Transformatsii organizatsionnogo printsipa otkrytosti publichnoi vlasti v kontekste formirovaniia informatsionnogo obshchestva v Rossii [Transformation of the Organizational Principle of Public Authority Openness in the Context of the Information Society Formation in Russia], *Informatsionnaia bezopasnost regionov [Information Security of Regions]*, 1, pp. 64-68.

Khairullin, R.R. (2017). Konstitutsionnyi printsip otkrytosti organov gosudarstvennoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii [The Constitutional Principle of Public Authorities Openness in the Russian Federation], PhD in Law, Kazan Federal University.

Kleimenov, E.A. (2010). Otkrytost kak faktor povysheniia effektivnosti deiatelnosti organov gosudarstvennogo upravleniia [Openness as a Factor in Increasing the Effectiveness of Government Bodies], PhD diss., Far Eastern Academy of Public Service.

Kostrova, N.M. (2013). Publichnost sudebnoi vlasti [Publicity of the Judiciary], *Sovremennoe parvo [Modern Law]*, 12, pp. 99-103.

Lapina, M.A., Karpukhin, D.V. (2015). K voprosu ob ispolzovanii definitsii "transparentnost" i "otkrytost" primenitelno k institutu gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii [On the Use of Definitions of "Transparency" and "Openness" in Relation to the Institution of Public Service in the Russian Federation], *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniia [NB: Administrative Law and Administrative Practices]*, 5, pp. 17-33. DOI: 10.7256/2306-9945.2015.5.17507.

Lokhmanov, D.V. (2015). Problemy otkrytosti gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii [Problems of Openness of the State Civil Service of the Russian Federation], *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniia [NB: Administrative Law and Administrative Practices]*, 5, pp. 70-82. DOI: 10.7256/2306-9945.2015.5.18068.

Manchenko, P.A. (2012). Konstitutsionno-pravovoi printsip transparentnosti deiatelnosti organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh gosudarstvakh [The Constitutional Principle of Transparency of the Activities of Public Authorities and Municipalities in the Russian Federation and Foreign Countries], PhD diss., RANEPa.

Meijer, A., Hart, P., Worthy, B. (2018). Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework, *Administration and Society*, 50 (4), pp. 501-526. DOI: 10.1177/0095399715598341.

Mikheev, D.S. (2013). Ob otdelnykh aspektakh v pravovom regulirovanii printsipa glasnosti mestnogo samoupravleniia [On Certain Aspects of the Municipality's Publicity Legal Regulation], *Zakon i parvo [Legislation and Law]*, 9, pp. 35-37.

Nesterov, A.V. (2015). O strategicheskikh i takticheskikh zakonodatelnykh problemakh otkrytosti "Otkrytogo pravitelstva" [On the Strategic and Tactical Legislative Problems of "Open Government" Openness], *Iuridicheskaiia tekhnika [Legal Technology]*, 9, pp. 506-510.

Nomokonov, V.A. (2017). Prichiny prestupnosti v sovremennoi Rossii: problema obostriaetsia [Causes of Crime in Contemporary Russia: The Problem is

Getting Worse], *Kriminologicheskii zhurnal Baikalskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava [Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law]*, 11 (2), pp. 247-257.

Polieva, O.M. (2011). Printsipy otkrytosti i glasnosti sudebnoi sistemy Rossii v novykh usloviakh [Principles of Openness and Publicity of the Russian Judicial System in the New Conditions]. *Iurist-Pravoved [Lawyer-Legislator]*, 5, pp. 17-20.

Pyzina, G.V. (2006). Transparentnost ispolnitelnoi vlasti: sushchnost i mekhanizmy realizatsii v sovremennoi Rossii [Transparency of Executive Power: The Essence and Mechanisms of Implementation in Modern Russia], PhD diss., RANEPА.

Review, 2018 – Obzor praktiki vedeniia federalnogo registra munitsipalnykh normativnykh pravovykh aktov za 2018 god [Review of the Practice of Maintaining the Federal Register of Municipal Normative legal acts for 2018]. Available at: [http://pravo.minjust.ru/analytics\\_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedeniia-federalnogo-registra-munitsipalnyh-normativnyh-pravovyh-aktov-za-2018-god/](http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedeniia-federalnogo-registra-munitsipalnyh-normativnyh-pravovyh-aktov-za-2018-god/) (accessed January 11, 2019).

Talapina, E.V. (2011). Antikorruptsionnyi informatsionnyi standart v gosudarstvennom upravlenii: podkhody k ponimaniiu [Anticorruption Information Standard in Public Administration: Approaches to Understanding], *Gosudarstvo i pravo [State and Law]*, 3, pp. 5-15.

Talapina, E.V. (2015). Printsip transparentnosti v publicnom prave [The Principle of Transparency in Public Law], *Gosudarstvo i pravo [State and Law]*, 5, pp. 40-47.

Talapina, E.V. (2016). O proekte federalnogo zakona ob osnovakh gosudarstvennogo upravleniia [About the Draft Federal Law on the Basics of Public Administration], *Zhurnal rossiiskogo prava [Journal of Russian Law]*, 3, pp. 95-104. DOI: 10.12737/18033.

Tereshchenko, L.K. (2011). Pravovoi rezhim informatsii [Legal regime of information], Dr.Sc. diss., Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation.

Vlasova, N.V. (2007). Problema transparentnosti politicheskogo protsessa v sovremennoi Rossii [The Problem of Transparency of the Political Process in Modern Russia], PhD diss., Saratov State University.

## **Антикоррупционный потенциал открытости и доступности муниципальных правовых актов**

**И.А. Дамм, Н.В. Щедрин, О.В. Роньжина,  
Е.А. Акунченко, А.В. Корхов**  
*Сибирский федеральный университет  
Россия, 660041, Красноярск, пр. Свободный, 79*

---

*Статья посвящена проблемам обеспечения информационной открытости результатов правотворческой деятельности органов местного самоуправления. На сегодня в России отсутствует электронная платформа, позволяющая получить доступ ко всей системе муниципальных правовых актов в едином виде. В свою очередь, правовое регулирование в указанной сфере противоречно и не отличается понятийно-категориальным единством. В качестве возможного решения предлагается электронная информационная система «Муниципальные правовые акты Красноярского края». В ее структуре выделяются два пользовательских интерфейса, первый из которых предназначен для доступа населения муниципального образования и иных заинтересованных лиц к базе данных муниципальных правовых актов, а второй – для муниципальных служащих, формирующих указанную базу данных. Функциональные особенности электронной информационной системы и логика построения базы данных позволяют пользователям наблюдать актуальную редакцию муниципального правового акта, просматривать историю внесенных в него изменений, а также отслеживать связи, возникающие между актами в процессе правотворческой деятельности органов местного самоуправления. В отличие от большинства аналогов, данная система позволяет хранить и обнародовать правовые акты с индивидуальным содержанием, а также, в случае необходимости, обеспечивать их конфиденциальность. Внедрение подобной системы в практику муниципалитетов имеет антикоррупционный потенциал, который выражается в повышении правовой осведомленности населения муниципального образования, активизации общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а также обеспечении независимой антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, муниципалитет, правовой акт, открытость, доступность, гласность, публичность, прозрачность, транспарентность, электронная информационная система, коррупция, предупреждение.*

*Исследование выполнено при поддержке краевого государственного автономного учреждения «Красноярский краевой фонд поддержки научной и научно-технической деятельности» в рамках реализации проекта: «Открытость и доступность муниципальных нормативных правовых актов: состояние и способы обеспечения».*

*Специальность: 12.00.00 – юридические науки.*

---