

Христакян Каролина Акоповна

студентка

Научный руководитель

Маркарян Ирина Николаевна

канд. экон. наук, доцент, заведующий кафедрой

Сочинский филиал

ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста России)»

г. Сочи, Краснодарский край

ПРОЗРАЧНОСТЬ И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ: ИНСТРУМЕНТЫ МОНИТОРИНГА, АУДИТА И ОТРЫТЫХ ДАННЫХ

Аннотация: в статье рассматривается проблема коррупции на муниципальном уровне как системного явления, подрывающего доверие к власти и эффективность управления. Автор анализирует ключевые коррупционные риски в сферах бюджетных отношений, землепользования, закупок и оказания услуг. В качестве основного механизма противодействия предлагается комплексный подход, основанный на интеграции трёх взаимосвязанных инструментов: системы мониторинга (внутреннего и внешнего), институтов аудита (финансового и эффективности) и технологий открытых данных. Исследуются барьеры на пути внедрения данных инструментов и формулируются выводы о необходимости перехода от формальной отчётности к созданию среды, где прозрачность становится основой легитимности и эффективности местной власти.

Ключевые слова: борьба с коррупцией, система мониторинга, аudit эффективности, прозрачность муниципального управления.

Целью данной статьи является анализ трёх взаимодополняющих инструментов построения такой системы: мониторинга, аудита и работы с открытыми данными.

Муниципальная власть в Российской Федерации, будучи наиболее близкой к населению, играет ключевую роль в решении вопросов непосредственного жизнеобеспечения граждан: от благоустройства дворов и функционирования ЖКХ до организации образования и социальной поддержки. Однако эта же близость, сопряжённая с управлением значительными материальными и финансовыми ресурсами, создаёт среду повышенного коррупционного риска. Коррупция на местном уровне имеет не только экономическое, но и глубоко деструктивное социальное измерение, способствуя росту правового нигилизма, неравенства и, в конечном счёте, эрозии общественного доверия к институтам власти в целом.

В этом контексте обеспечение прозрачности и подотчётности муниципальных органов перестаёт быть формальным требованием законодательства, а становится прагматичным императивом. Современный арсенал антикоррупционных мер в публичном управлении смещается от карательно-репрессивных методов к профилактическим, основанным на создании системы, в которой коррупционное поведение становится технически затруднительным, экономически невыгодным и социально порицаемым.

Для выстраивания эффективной системы противодействия необходимо чётко идентифицировать наиболее уязвимые сегменты муниципальной деятельности. К ним, в соответствии с практикой контрольно-надзорных органов и исследованиями в области государственного управления, традиционно относятся следующие сферы:

Бюджетный процесс: формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. Риски сконцентрированы в расходах, носящих неконкретный характер (например, «прочие нужды»), в финансировании муниципальных программ с размытыми критериями эффективности, а также в нецелевом использовании средств [1, с. 60].

Земельно-имущественные отношения: это исторически одна из наиболее коррупционных сфер. К рискам относятся непрозрачные процедуры предоставления земельных участков, установления арендной платы за муниципальное имущество, его приватизации, а также оформления прав на объекты недвижимости.

Муниципальные закупки: проведение закупок для обеспечения нужд муниципалитета в соответствии с Федеральными законами №44-ФЗ и 223-ФЗ. Основные угрозы – необоснованное ограничение конкуренции через завышение требований к участникам, сговор с «подставными» компаниями, искусственное завышение начальной максимальной цены контракта (НМЦК) и внесение непрозрачных изменений в уже заключённые контракты [3].

Выдача разрешений и согласований: получение разрешений на строительство, согласование видов разрешённого использования земельных участков, оформление документов в сфере торговли и благоустройства. Здесь ярко проявляется феномен «административной ренты», когда должностное лицо создаёт искусственные бюрократические барьеры для последующего их преодоления за вознаграждение.

Кадровая политика: нарушение принципов открытого конкурсного отбора при приёме на муниципальную службу, продвижение по карьерной лестнице по признаку личной преданности, создание избыточных должностей.

Предоставление услуг и социальной помощи: неправомерный отказ или создание препятствий в получении льгот, субсидий, путёвок, а также коррупция при зачислении детей в детские сады и школы.

Нейтрализация этих многообразных рисков требует не точечных мер, а комплексного подхода, интегриированного в повседневнуюправленческую практику.

Эффективная антикоррупционная политика должна опираться на постоянно действующие институты, а не на разовые кампании. Рассмотрим три группы ключевых инструментов.

Мониторинг представляет собой непрерывное, плановое наблюдение за процессами муниципального управления с целью выявления отклонений от нормативных требований и заявленных целей. Он подразделяется на внутренний и внешний.

Внутренний мониторинг осуществляется силами самого муниципалитета. Его результативность напрямую зависит от политической воли руководства.

К инструментам относятся следующие.

Системы управленческого учёта и отчётности, позволяющие в режиме, близком к реальному времени, отслеживать исполнение бюджета и ход проектов.

Службы внутреннего аудита и финансового контроля, подотчётные главе муниципального образования или представительному органу (совету депутатов).

Регулярные публичные отчёты руководителей перед населением, предусмотренные Федеральным законом от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [5]

Внешний мониторинг обеспечивает независимую оценку и объективность. Его субъектами являются следующие.

Общественные советы и палаты при муниципалитетах, чьи заключения должны носить обязательный для рассмотрения характер.

Средства массовой информации и институты журналистских расследований.

Граждане и НКО, использующие механизмы общественного контроля: публичные слушания, инициативное бюджетирование, проекты общественного мониторинга.

Надзорные органы (прокуратура, органы федерального казначейства), чья роль, однако, чаще носит последующий карательный характер.

Аудит предполагает не просто наблюдение, а документальную, глубокую проверку.

Внешний государственный финансовый аудит проводится контрольно-счетными органами субъекта РФ или муниципальной контрольно-счетной палатой. Их главная задача – проверка законности и целевого использования бюджетных средств и муниципальной собственности. Результаты носят публичный характер и могут служить основанием для правовых последствий.

Аудит эффективности – это современный подход, смещающий фокус с вопроса «правильно ли потрачены деньги?» на вопрос «привели ли эти затраты к достижению значимых для общества результатов?». Например, аудит может

оценивать не только факт постройки спортивной площадки, но и её реальную востребованность, влияние на здоровье жителей микрорайона.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов – обязательная процедура, установленная Федеральным законом от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Её цель – выявление в муниципальных правовых актах коррупциогенных факторов: избыточных дискреционных полномочий чиновника, нечётких критериев принятия решений, возможности необоснованных исключений [6].

Концепция «открытого правительства» предполагает публикацию всей несекретной информации о деятельности власти в машиночитаемых форматах.

Муниципальный портал открытых данных: на нём в структурированном виде должны публиковаться данные о бюджетных расходах до уровня отдельной платежки, реестры муниципального имущества и контрактов, результаты закупок, планы и отчёты. Это позволяет независимым разработчикам, активистам и журналистам создавать аналитические сервисы, мобильные приложения и визуализации, многократно усиливающие общественный контроль.

Обязательная публикация в федеральных информационных системах: данные автоматически направляются в такие системы, как:

- единая информационная система в сфере закупок – для данных по 44-ФЗ и 223-ФЗ [4];
- портал «Электронный бюджет» – для детализированных бюджетных данных;
- федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП);
- геоинформационные системы (ГИС): публичные интерактивные карты с нанесёнными границами земельных участков, зонами застройки, объектами капитального строительства и коммунальными сетями делают непрозрачные схемы с землёй и недвижимостью очевидными для любого гражданина;
- системы электронного документооборота и оказания услуг: максимальный перевод взаимодействия с гражданами и бизнесом в цифровой формат

(порталы госуслуг, системы электронных очередей) минимизирует коррупционные риски, связанные с личным контактом «чиновник-заявитель», и создаёт «цифровой след» для последующего аудита.

Несмотря на закреплённые законом требования и очевидные преимущества, внедрение инструментов прозрачности на муниципальном уровне сталкивается с рядом системных барьеров.

Институциональное сопротивление: часть бюрократического аппарата воспринимает прозрачность как угрозу устоявшимся неформальным практикам и источникам ренты. Сохраняется «культура секретности».

Формализм и имитация: данные часто публикуются с целью «поставить галочку» – в неудобных форматах (сканы PDF, изображения), с большими задержками, неполные или несопоставимые, что делает их практическое использование невозможным.

Дефицит компетенций и ресурсов: особенно в малых и сельских муниципалитетах остро ощущается нехватка квалифицированных IT-специалистов, аналитиков данных и аудиторов.

Цифровое неравенство и низкая гражданская активность: часть населения, особенно старшего возраста, не обладает достаточными цифровыми навыками. Низкий уровень общего социального и институционального доверия порождает гражданскую апатию и скептицизм в отношении эффективности любого контроля.

Разрозненность информационных систем: отсутствие единых стандартов и интерфейсов приводит к тому, что данные в разных системах дублируются, противоречат друг другу или нестыкуются, снижая ценность для комплексного анализа.

Прозрачность муниципального управления – это не самоцель, а необходимый элемент современной системы публичного управления, ориентированной на результат и доверие граждан. Представленные инструменты – мониторинг, аудит и открытые данные – эффективны не по отдельности, а только в качестве взаимосвязанных элементов единого антикоррупционного и управлеченческого механизма.

Борьба с коррупцией на местном уровне – это не кампания по «поимке и наказанию», а непрерывный процесс институционального строительства. Его

успех определяется не единичными громкими делами, а повседневной работой по созданию среды, в которой честное поведение становится менее рискованным и более выгодным, чем коррупционное. Технологии открытости и контроля являются теми самыми «институциональными технологиями», которые позволяют перевести муниципальное управление из плоскости высоких коррупционных рисков в плоскость публичного служения, эффективного решения локальных проблем и восстановления социального договора между властью и обществом.

Список литературы

1. Шабунова А.А. Коррупция как социальный институт: региональное измерение / А.А. Шабунова // Социологические исследования. – 2020. – №12. – С. 55–65.
2. Антикоррупционная политика в современной России : учебное пособие / под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2019. – 184 с.
3. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 №44-ФЗ (ред. от 28.04.2023).
4. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 №223-ФЗ (ред. от 24.04.2023).
5. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 №8-ФЗ (ред. от 14.07.2022).
6. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 №172-ФЗ (ред. от 14.07.2022).
7. Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (в части формирования современной цифровой среды) от 07.05.2018 №204.
8. Титова Е.В. Открытое правительство: концепции и практики реализации в России и за рубежом: монография / Е.В. Титова, С.С. Сунгуров. – СПб.: Норма, 2021. – 256с.