

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

НАХАПЕТЯН ЭММА САРКИСОВНА
**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ПРОФИЛАКТИКИ
КОРРУПЦИИ**

Направление подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель
доцент кафедры уголовного, экологического
права и криминологии,
к.ю.н., доцент

О.Р. Шайхисламова

Зав. кафедрой уголовного, экологического
права и криминологии
д.ю.н, профессор

Н.Т. Разгельдеев

Саратов 2019

Введение

Актуальность темы исследования. В настоящее время новые информационные технологии широко распространены в промышленно развитых странах и оказывают все большее воздействие на социальное развитие. Число лиц и учреждений, имеющих доступ к Интернету и использующих его для удовлетворения своих потребностей, резко возрастает. В этих условиях увеличивается потребность в большей гибкости и мобильности государственных служб на принципах прозрачности, политической нейтральности и т.д., расширить возможности использования политических и социальных технологий в управлении (с неоднозначными результатами). Внешним признаком изменений стало использование буквы «е» перед названием латиноамериканских государств, что означает появление "электронных США" (e-USA), "электронной Европы" (e-Europe), "электронной Франции" (e-France), "электронной Великобритании" (e-GreatBritain) и других. Несомненно, эта серия также включает "электронную Россию" (e-Russia).

Несмотря на то, что понятие «электронного правительства», как и его концепция, появились относительно недавно, представители юридической науки весьма активно взялись за их теоретическое осмысление, что неминуемо привело к наличию большого количества исследований (в том числе диссертаций, авторефератов) на темы, связанные с «электронным правительством», как на федеральном уровне, так и применительно к внедрению «электронного правительства» в субъектах Российской Федерации. Имеющиеся на момент 2019 года исследования весьма разнообразны, в том числе по содержательности. Так, в одних звучат лишь декларативные призывы к скорейшему внедрению «электронного правительства», берутся выдержки из речей и высказываний государственных деятелей федерального и регионального уровней, строя на этом научное обоснование. А вот в других, на которых хотелось бы остановиться в этой работе, анализируются и предлагаются наиболее

приемлемые направления развития «электронного правительства», предлагаются определения «электронного правительства», описываются принципы его деятельности, роль в правовом процессе развития, как государства, так и общества. Конечно же, не обходят стороной и законотворческую деятельность федерального и регионального уровня по вопросам организации деятельности «электронного правительства» на соответствующих уровнях.

Хотелось бы отметить, что в ходе подготовки и изучения материалов к написанию данной работы было найдено большое количество диссертаций на тему использования информационных технологий в государственном управлении, проблем их внедрения, особенно с того периода, когда внимание на это было обращено Медведевым Д.А., ставшим в 2008 году Президентом Российской Федерации. Определенные мысли взяты нами из этих работ.

Вообще одно из сложнейших социально-правовых явлений - «Электронное правительство», можно исследовать с политической, юридической, организационной и экономической стороны.

Особенный интерес возникает при изучении его правовой стороны, а также при исследовании возможностей по его внедрению в систему государственного управления, ведь одной из задач «электронного правительства» является улучшение качества оказания государственных услуг, а в дальнейшем, - формирование в государстве прозрачного публичного управления, реализации принципа открытости доступа к информации в деятельности органов исполнительной власти, формированию и усилению общественного контроля за действиями и решениями государственных органов, их должностных лиц, органов местного самоуправления. Достижению этих целей, по замыслу, должны способствовать как организационные изменения в рамках административной реформы, так и внедрение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельности органов государственной власти.

Происходящие тенденции внедрения «электронного правительства» в субъектах России могут свидетельствовать о приведении стратегии информатизации в субъектах России в сторону большего соответствия возникающих у граждан потребностей, в том числе борьбы с коррупционными проявлениями.

Источники коррупции кроются в самой сути государства, которое имеет монопольное право на оказание государственных услуг обществу. В отличие от коммерческого сектора, где зарплата работника и репутация компании в целом определяются степенью удовлетворенности клиентов, в государственных структурах вознаграждение чиновника не зависит от эффективности его работы, которую, вообще говоря, довольно сложно оценить, принимая во внимание закрытость процедур не только по отношению к внешним субъектам, но и для внутреннего учета. При таком положении дел недостаточная регламентация административных процедур, а также наличие личного контакта между чиновником и гражданином создают благоприятные условия для коррупционного поведения государственных служащих. На сегодняшний день наиболее коррупционными являются органы государственной власти, оказывающие услуги гражданам и организациям. Несмотря на то, что в данном случае речь идет о коррупции низкого уровня, она представляет опасность для государственного механизма, поскольку процветает повсеместно и создает благоприятный психологический фон для коррупции более высокого уровня. Следует отметить, что не во всех регионах наблюдается однородность во внедрении информационных технологий для борьбы с коррупцией. Однако потребность в продолжении внедрения мер для достижения лучшего качества информационного пространства страны и информатизации населения, по-прежнему, на наш взгляд, очевидна.

Все это и позволило собрать материал для проведения анализа, выявления проблем, как правового регулирования, так и общего характера в сданной сфере, перспектив дальнейшего внедрения «электронного

правительства» в систему государственного управления в контексте борьбы с коррупцией.

На эту тему имеется множество статей, монографий, диссертаций. Интересен другой факт, каждый год, публикуемые статьи и авторефераты диссертаций могут иметь разное содержание, выводы и оценки. Связано это, скорее всего, с тем, что сложившаяся концепция «электронного правительства» до сих пор отсутствует. Сказанное позволяет обосновать актуальность темы магистерской работы.

Целью магистерской работы является определение понятия и сущности термина «электронное государство», а так же оценка развития электронного государства России, в частности, в борьбе с коррупционными проявлениями, влияние систем управления электронными записями и документацией на прозрачность и подотчетность органов исполнительной власти, освещение нескольких видов систем управления электронными записями.

Для решения поставленной цели поставлены следующие **задачи**:

1. определить понятие, цели, функции электронного государства;
2. исследовать этапы формирования электронного государства в России;
3. дать оценку развития электронного государства России;
4. рассмотреть электронное правительство как институт борьбы с коррупцией.

Объект исследования - является электронное правительство как новый механизм взаимодействия власти и общества, а также как инструмент борьбы с коррупцией в современном мире.

Предметом исследования выступают экономические и властные отношения государства и граждан (в том числе организаций).

Теоретическую основу представляют научные труды в области криминологии, уголовного права, и других наук, в которых рассматриваются

различные аспекты электронного правительства как элемент профилактики коррупции.

Методологической основой данной работы составляют анализ и оценка развития электронного государства России.

Нормативную базу регулирования информационного обмена между государством и гражданами составляет Конституция Российской Федерации, федеральные законы и другие нормативные акты Российской Федерации, а также международные документы, регламентирующие вопросы использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти.

Научная новизна исследования. В ходе проведенного исследования выявлено, что развитие электронного правительства связано с определенными рисками. Вместе с тем, успешный опыт передовых государств свидетельствует о том, что внедрение элементов электронного правительства в государственные структуры является эффективным инструментом антикоррупционной политики. Несмотря на сохранение высокого уровня коррупции в России на протяжении многих лет, при комплексной и продуманной программе внедрения, лидерстве на высшем уровне и «видении» электронного правительства как средства модернизации взаимоотношений между обществом и властью; в ближайшем будущем электронное правительство может сыграть ключевую роль в антикоррупционной политике России.

Примечательно, что на антикоррупционный потенциал электронного правительства указывают многие международные организации – ООН, МВФ и другие. В соответствии с их позицией, информационно-коммуникационные технологии обладают высокой степенью эффективности по борьбе с коррупцией, так как лишают чиновников возможности самовольного принятия решений, выступают технологией пресечения коррупционных сделок, поскольку позволяют вести мониторинг действий сотрудников органов власти в режиме реального времени.

Наиболее значимые положения и выводы являются носителями научной новизны и выносятся на публичную защиту:

1. Внедрение разработок информационных систем управления кадрами.
2. Введение специальностей по управлению электронными знаниями и документацией.
3. Необходимость принятия Федерального закона в сфере регламентации информации о действиях правительства, Федерального закона о свободе информации.
4. Введение идентификации документов-размножителей, установление контроля над их первоначальным созданием и дальнейшим движением.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения работы докладывались и обсуждались на международных научно-практических конференциях:

- VIII Международная научно-практическая конференция на тему: «Таможенное регулирование в евразийском экономическом союзе: проблемы теории и практики» (Саратов, 01 ноября 2017 г, СГУ имени Н.Г. Чернышевского);

- V Международная научно-практическая конференция на тему: «Право и правоохранительная деятельность в России, странах СНГ и Европейского союза законодательство и социальная эффективность» (Саратов, 27 апреля 2018 г., СГУ имени Н.Г. Чернышевского);

- VI Международная научно-практическая конференция на тему: «Трансформация права и правоохранительной деятельности в условиях развития цифровых технологий в России, странах СНГ и ЕС: проблемы законодательства и социальной эффективности» (Саратов, 12 апреля 2019 г., СГУ имени Н.Г. Чернышевского);

- V Международная научно-практическая конференция: «Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и

Европейского союза: законодательство и экологическая эффективность» (Саратов, 05 октября 2018 г., СГУ имени Н.Г. Чернышевского).

- участие в круглом столе «Роль правоохранительных органов в противодействии с коррупцией» (Саратов, СГУ имени Н.Г. Чернышевского).

По теме исследования опубликовано 2 научных статьи в изданиях:

- Электронное правительство как институт борьбы с коррупцией // Право и правоохранительная деятельность в России, странах СНГ и Европейского союза: законодательство и социальная эффективность: материалы V Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. Сборник научных статей. Саратов, 2018. - 299 с. С. 144-146. ISBN 978-5-91879-848-5.

- Преступления коррупционного характера в сфере государственных закупок // Материалы V Международной научно-практической конференции: «Трансформация права и правоохранительной деятельности в условиях развития цифровых технологий в России, странах СНГ и ЕС: проблемы законодательства и социальной эффективности». Сборник научных статей. Саратов, 2019.

Структура работы определена содержанием темы, задачами и целями данного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, разбитых на параграфы, заключения и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Первая глава магистерской работы «Теоретические основы исследования электронного правительства как института» содержит три параграфа.

В частности первый параграф посвящен информационной экономике и ее свойствам.

Во втором параграфе было рассмотрено электронное правительство - его понятие, функции и структура.

В третьем параграфе подробно рассмотрены этапы формирования и уровень развития электронного правительства в России.

Вторая глава «Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе второй главы раскрывается обеспечение прозрачности и подотчетности правительства с помощью системы управления электронными записями и документации.

Во втором параграфе «Электронное правительство как институт борьбы с коррупцией» исследуются коррупционные моменты, которые проявляются в данном институте и предлагаются меры борьбы с ними.

Заключение

Электронное правительство является наиболее интересной и наиболее отрядной задачей для применения электронных технологий.

В необходимости формирования электронного правительства не только во всем мире, но и в России сомнений нет. Переход к «электронному правительству» начинается с доступа учреждений к Интернету, что приводит к фундаментальному переосмыслению структуры и роли государственных услуг. Государственные услуги и информация будут предоставляться гражданам и организациям в то время, в том месте и в том виде, в каком люди хотят. Успешно реализованные услуги электронного правительства будут открытыми, доступными, ориентированными на пользователя, интегрированными и основанными на принципе партнерства между государством и частным сектором. Они не только привлекут тех людей, которые уже подключены к Интернету, но и смогут вывести в сеть тех, кто еще не знаком с ним.

Основным преимуществом электронного правительства является его ориентация на гражданина, на клиента. Электронное правительство, наконец, ставит государство, его органы и его сотрудников на место – то место, которое было им отведено в модели гражданского общества.

Однако не стоит забывать, что эффективность электронного правительства будет зависеть в первую очередь от инициативы и ответственности людей, отвечающих за реализацию этой программы.

В условиях глобализации информационная компьютерная сеть в современном мире выполняет не только функцию передачи информации, но и многие другие, в частности в сфере административно-управленческих отношений.

Налицо явная тенденция научно-технической революции и мирового развития на протяжении последних десятилетий, касающаяся активного применения все новых и новых информационно-коммуникационных технологий. Первостепенную роль в данном процессе играет глобальная сеть Интернет, который становится инструментом осуществления различных видов деятельности с использованием новых информационных технологий, в частности, деятельности государственных органов по оказанию государственных услуг. Инструмент этот, следует отметить, далеко не совершенный.

Информационные технологии в разы повышают эффективность при решении каждодневных задач по массовой обработке информационных потоков, сбору и хранению массивов данных, обмену информацией внутри между государственными органами и на межправительственном уровне, предоставлению многообразных информационно-коммуникационных услуг потребителям.

Само создание электронного правительства стало возможным в рамках проведения административных реформ, серьезным инструментом которых является как-раз создание системы электронного правительства, дающей возможности приблизиться к решению многочисленных проблем и повышения прозрачности деятельности правительства, всех органов исполнительной власти, судебной системы, улучшения качества оказываемых государственных услуг, сокращению возможностей

коррупционных проявлений из-за минимизации непосредственных контактов чиновников и потребителей услуг.

Подтверждается данный довод тем, что одной из целей проводимых административных реформ в Российской Федерации является «разработка механизмов противодействия коррупции», а одним из способов борьбы с ней является электронное правительство, медленно внедряемое из-за технологической отсталости по сравнению с другими странами.

Как показывает опыт «передовых» государств, внедрение современных информационно-коммуникационных технологий в государственные структуры способствует повышению качества государственного управления. Функцию координирования различных направлений внедрения информационно-коммуникационных технологий осуществляет электронное правительство. Внедрение электронного правительства способствует трансформации взаимоотношений между потребителями государственных услуг и чиновниками: государственные услуги приобретают стандартизованный, деперсонализированный характер, что снижает стимул применять коррупционные механизмы. Таким образом, электронное правительство можно рассматривать как один из возможных инструментов антикоррупционной политики в России. Однако чтобы реализовать антикоррупционный потенциал электронного правительства, для начала необходимо его успешно внедрить.

При всем при этом мы наблюдаем в последние несколько лет довольно широкомасштабное развитие информационного общества и улучшения качества оказания государственных услуг, в том числе в связи с оказанием их в форме электронного документооборота. Причем, в первую очередь, это видно на примере даже не оказания государственных услуг, а взаимодействии контрагентов в хозяйственной деятельности (Контур.Диадок, множество систем по отправке налоговых отчетностей, документооборот по периодическим сверкам между контрагентами, признаваемый налоговыми органами, принятие арбитражными судами в

качестве доказательств переписку посредством использования электронных сетей).

Электронное правительство предоставляет физическим и юридическим лицам широкие возможности к получению массива необходимой информации, переходу наконец-то деятельности органов государственной власти от ведомственного подхода к ориентированию на нужды и чаяния общества, улучшению качества предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам.

В теоретической перспективе возможно с помощью использования подобных коммуникаций решить задачу принятия участия граждан в решении насущных вопросов, что будет важным фактором развития гражданского общества в стране.

С учетом общих тенденций повсеместного развития информатизации общества, реформирование системы государственного управления путем внедрения информационно-коммуникационных технологий и электронного правительства в частности будет его обязательным элементом.

Основными целями являются обеспечение большей информационной открытости для общества государственных органов и местного самоуправления, повышение степени взаимодействия с гражданами при снижении количества непосредственных контактов чиновника и гражданина, а также появление источника получения информации о функциях органов государственной власти, их структуре.

При этом с учетом описанных выше рисков, сопряженных с внедрением электронного правительства, имеется необходимость тщательного анализа и подробной правовой регламентации использования внедряемых информационно-коммуникационных технологий, использования глобальной сети Интернет, что имеет важное значение для оптимального функционирования органов государственной власти, а также граждан и бизнеса, которые реализуют предоставленные им права и обязанности.