

*Перенджиев А.Н. – канд. полит. наук
000212@mail.ru
Филкова К.А.
filkova.kristina@yandex.ru*

**Электронное правительство как механизм противодействия коррупции
E-government as a mechanism to counter corruption**

Актуализация темы исследования. В рамках научной школы «Государственная политика и управление», функционирующей на постоянной основе в Академии гражданской защиты МЧС России под руководством профессора С.А. Мелькова в этом вузе проводится исследовательская работа по поиску эффективных механизмов противодействия коррупции с помощью метода кейс-стади [4]. В прошлом 2018 году на кафедре государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России было выпущено учебное пособие по учебной дисциплине «Современные механизмы противодействия коррупции» [4]. Предлагаемая статья также является продолжением исследовательской работы в данной сфере.

Сегодня случаи коррупционных проявлений остаются одними из самых злободневных среди тем, обсуждаемых в обществе. Такая «популярность» вызвана конкретными фактами, случаями – громкими коррупционными скандалами с судебными разбирательствами, как на уровне федеральных, так и муниципальных органов власти, регулярно транслируемых и обсуждаемых в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Например, одним из громких событий в сфере противодействия коррупции стало задержание 30 января 2019 года члена Совета Федерации от исполнительной власти Карачаево-Черкесской республики Р. Арашукова. При этом, несмотря на все попытки органов государственной власти (далее – ОГВ) и правоохранительных структур, уровень коррупции в России растет.

По словам Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Чайки, в 2018 году в России стали брать взятки почти на 10 % чаще, чем в прошлом¹. В 2018 году по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности было вынесено 7,8 тыс. обвинительных приговоров в отношении 8,5 тыс. человек. Из них, в частности, осуждено 837 сотрудников правоохранительных органов, 63 депутата регионального и муниципального уровня, а также 606 должностных лиц ОГВ и местного самоуправления, большинство из которых – главы муниципальных образований и местных администраций (см. Рисунок 1)².

¹ В 2018 году в России по делам о коррупции осудили 8,5 тысяч человек [Электронный ресурс] // Аргументы и факты. URL: http://www.aif.ru/money/corruption/v_2018_godu_v_rossii_po_delam_o_korruptcii_osudili_8_5_tysyach_chelovek (дата обращения: 02.02.2019).

² Для нас важно качество надзорной деятельности [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3827558?from=main_3 (дата обращения: 02.02.2019).



Рисунок 1 – Инфографика. Средний размер взятки в Российской Федерации

Одними из важнейших механизмов противодействия коррупции являются реализация принципа публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [8, ст. 3, п. 3], а также реализация такого направления деятельности госорганов, как обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [8, ст. 7, п. 7]. В целях формирования этих механизмов противодействия коррупции в России был принят ряд важнейших управленческих решений и административных актов. Так, 28 января 2002 году постановлением Правительства Российской Федерации № 65 была утверждена Федеральная целевая программа «Электронная Россия 2002 – 2010 годы» (далее – ФЦП) [1], в рамках которой велась работа по обеспечению открытости доступа к информации о деятельности ОГВ и органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) и доступности государственных информационных ресурсов для граждан и организаций. Это должно было повысить качество административно-управленческих процессов и способствовать снижению коррупционных проявлений и иных злоупотреблений в ОГВ и ОМСУ.

Впрочем, в политической практике снижение коррупционных составляющих не воспринимается как цель, а скорее, как дополнительный положительный эффект, «бонус» для стран, реализующих проекты ЭП. Данная позиция стала итогом анализа программ развития электронного правительства, как в России, так и в других государствах мира. Из основных целей внедрения электронного правительства можно выделить следующее: повышение качества оказываемых услуг, снижение затрат на их реализацию, и повышение уровня участия граждан в управлении государством, но никак не снижение уровня коррупции.

Помимо этого, в утвержденном Указом Президента РФ от 29 июня 2018 года Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы [3], ИКТ не нашли своего применения, не считая роли ресурса для размещения отчетов о выполнении Региональной коррупционной программы (Плана противодействия коррупции).

ЭП должно выступать в качестве механизма (инструмента) модернизации существующих организационных структур и взаимосвязей в ОГВ и ОМСУ, а также представлять собой самостоятельную, независимую основу для комплексной модификации и

совершенствования принципов организации управления государством. Необходимо работать над созданием такого государства, которое применяет возможности новых ИКТ в своей деятельности, а не об «электронном правительстве». Вместе с тем многие страны уже давно применяют не зависящие от сознания государственных служащих ИКТ – системы управления электронным документооборотом и записями, управления материальным, финансовым и кадровым обеспечением, поддержки контрольной деятельности (оформления и учета выданных региональных лицензий, разрешений, льгот), что способствует противодействовать коррупции.

Проблематизация. Таким образом, по мнению авторов научной статьи в России не реализовываются функциональные возможности ЭП, которые позволили бы более эффективно бороться с развитием коррупции в стране. Принимаемые управленческие решения и выработанный правительством план действий не дают возможность всецело эффективно использовать и развивать существующие ИКТ ресурсы для противодействия коррупции (неэффективное применение ресурсов).

Цель работы: определить эффективность электронного правительства России, как механизма противодействия коррупции.

Авторы научной статьи выделяют ряд особенностей в устройстве государственного управления – как субъекта социальной системы и как отдельной организационной структуры, способствующих развитию коррупции:

монопольное положение государства в обществе, то есть государственные услуги носят всеобщий и обязательный характер (у граждан отсутствует выбор – в каком ОГВ ему осуществлять регистрацию своего предприятия или получать лицензию). В связи с этим у государственных служащих снижается стимул к оптимизации своей работы, сокращается заинтересованность в решении проблем граждан, а на уровне государственного в целом – в удовлетворении потребностей общества;

механизм распределения финансовых средств, объем которых не зависит от гражданина и степени удовлетворения его потребностей. Вознаграждение чиновника, как правило, не ставится в зависимость от эффективности его работы, поэтому он может без ущерба для себя затягивать сроки выполнения процедур и саботировать выполнение тех или иных задач.

Таким образом, коррупция в государстве носит объективный характер, и ее причину следует искать не в порочности самих чиновников, а в системных изъянах, присущих государству. В наиболее общей форме коррупцию можно представить, как сумму двух слагаемых – стремления чиновника получить коррупционный доход и практические возможности совершить коррупционные действия. Перевоспитать государственных служащих – это очень сложная, громоздкая, системная работа, которую необходимо проводить постоянно. А если быть реалистами, то это невозможно, так как это зависит от желания/нежелания каждого отдельного чиновника всегда самому действовать антикоррупционно и не давать действовать коррупционно своим подчиненным.

Наиболее простой способ связан со вторым слагаемым – противодействие коррупции должно быть направлено на устранение возможностей для коррупционной деятельности, что означает четкость регламентации и открытости бюрократических процедур, а также минимизацию личных контактов между государственными служащими и заинтересованными в их решениях гражданами.

29 января 2019 года ведущая общественная организация Transparency International, противодействующая коррупции во всем мире, выпустила свой ежегодный 24-й Индекс восприятия коррупции (далее – ИВК) (Corruption Perception Index, CPI), который является основным международным показателем коррупции в государственном секторе, ежегодно обеспечивающим общее представление об относительной степени коррумпированности в мире [10]. ИВК – составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран. Он разрабатывается на основании опросов экспертов и предпринимателей, проведенных независимыми организациями по всему миру, и выходит ежегодно с 1995 года. Страны мира ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов, где ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто – самый низкий (см. рисунок 2).

ИВК опирается на данные 13 источников, которые фиксируют оценки экспертов и предпринимателей по ряду коррупционных действий в государственном секторе, таких как: взяточничество, нецелевое использование государственных средств, использование государственного положения в личных целях, привилегии на государственной службе и т.д. Также рассматриваются механизмы предотвращения коррупции в странах, такие как: способность правительства применять механизмы обеспечения целостности государства, эффективное преследование коррумпированных чиновников, бюрократизм и чрезмерное бюрократическое бремя, наличие «адекватных» законов о раскрытии финансовой информации, профилактика конфликта интересов и доступа к информации.

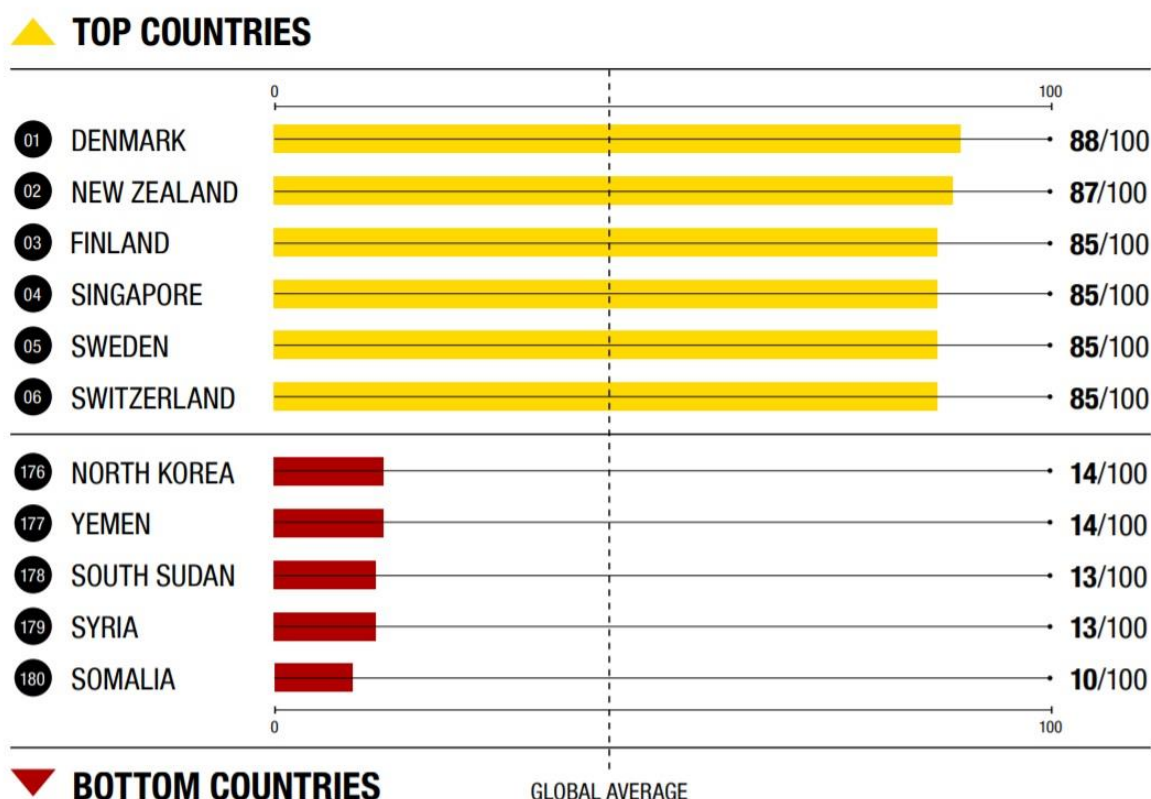


Рисунок 2 – Рейтинг стран по Индексу восприятия коррупции [11]

Больше двух третей государств набрали по ИВК ниже 50 баллов, а средний бал ИВК по странам – 43. В сравнении с 2017 годом [9] в группе лидеров произошли незначительные изменения: первое место заняла Дания (88 баллов), второе – Новая Зеландия (87 баллов), а третье разделили Финляндия, Швеция, Швейцария и Сингапур (по 85 баллов). В конце

списка – Сомали (10 баллов), Сирия и Южный Судан (13 баллов). Соединенные Штаты Америки получили 71 балл (на 4 балла меньше, чем в 2017 году) и в первый раз за длительное время не попали в первую двадцатку лидеров. Россия заняла 138 место из 180 и набрала 28 баллов из 100 [10]. Последние три года Россия набирала 29 баллов, а в этом году потеряла один балл и опустилась на три места. Столько же баллов набрали Папуа-Новая Гвинея, Ливан, Иран, Гвинея и Мексика (см. рисунки 3, 4).

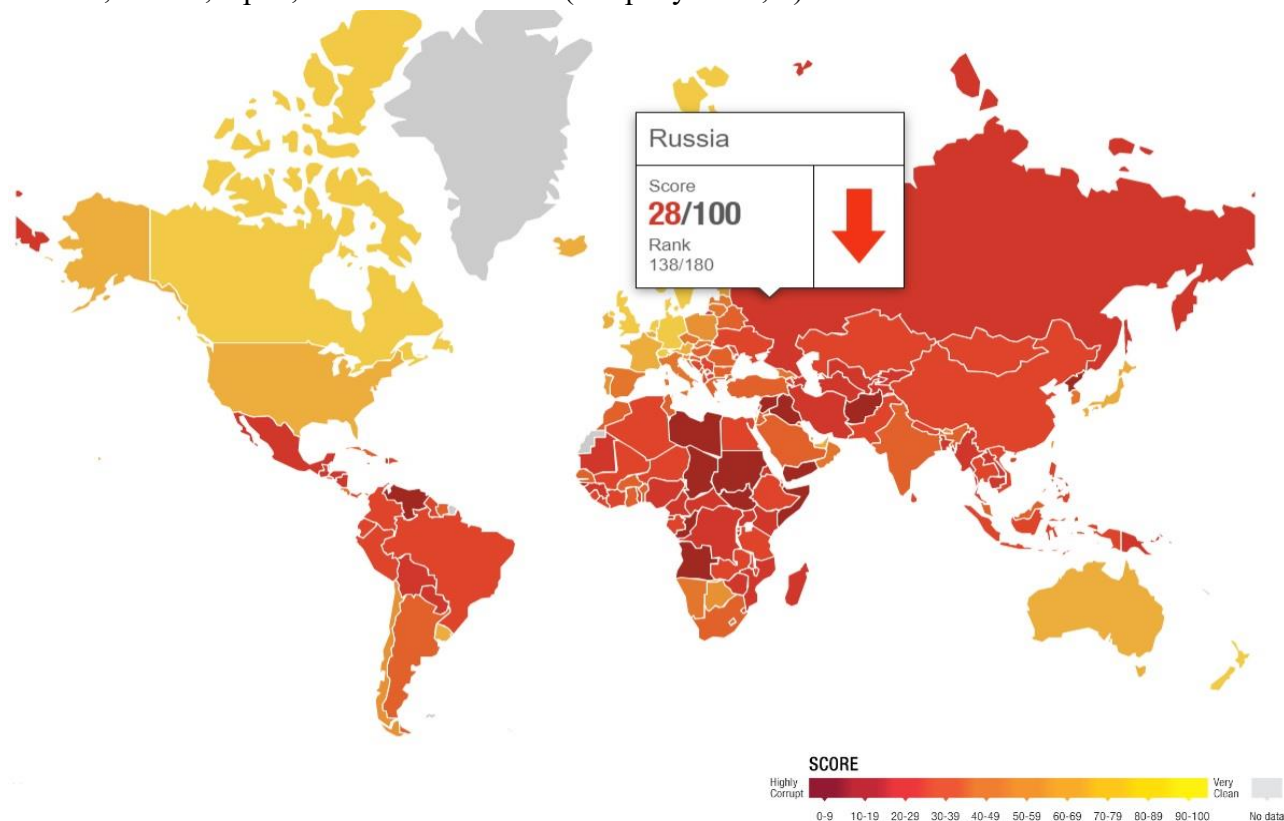


Рисунок 3 – Индекс восприятия коррупции 2018

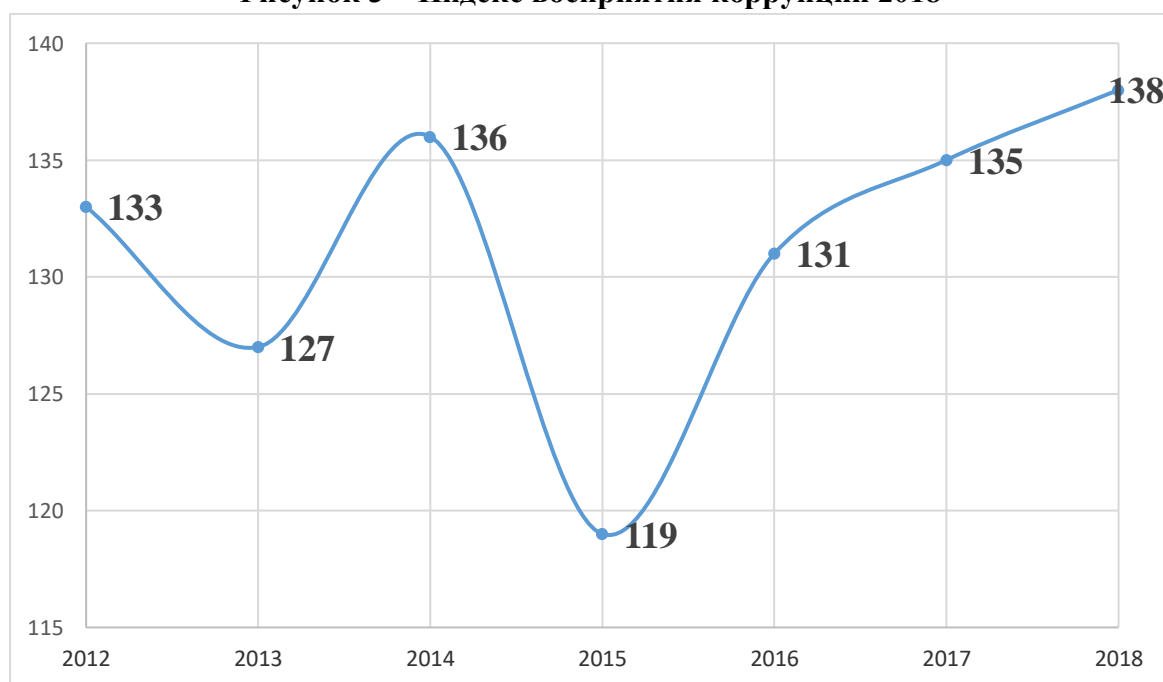


Рисунок 4 – Динамика индекса восприятия коррупции в России в 2012 – 2018 годах

Таким образом, анализ показателей ИВК за последние 7 лет свидетельствует о низкой результативности системы противодействия коррупции в России. Авторы научной статьи связали положительную динамику 2015 года с «Концепцией открытости федеральных органов власти», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р) [2]. В соответствии с его целями повышался степень прозрачности, подотчетности ОГВ и удовлетворенности граждан качеством государственного управления, велась работа по созданию возможности непосредственного участия гражданского общества в разработке, экспертизе решений ОГВ и качественному изменению уровня информационной открытости министерств и ведомств, развивались механизмы общественного контроля за работой министерств и ведомств. Также, начиная с мая 2014 года, начала набирать обороты Московская программа «Активный гражданин», где граждане получили реальную возможность влиять на решения, принимаемые ОМСУ по благоустройству своих районов, домов. В последующие годы государственные служащие приспособились к нововведениям и нашли способы для сокрытия информации и сведений о своей деятельности.

Формы коррупции в России подвергаются серьезным переменам. Коррупция уже не ассоциируется только со взяткой как таковой. «Мы видим тренд на мутацию коррупционных практик, они пытаются подстраиваться под практики, которые напоминают законные, и их имитировать». Кроме того, можно сделать вывод о неэффективности ЭП – как механизма противодействия коррупции, так как, начиная с 2002 года (71 место) по 2010 год (154 место) (годы реализации ФЦП), в России наблюдался рост ИВК в 2 раза. По мнению авторов научной статьи, положение не изменится до тех пор, пока не появится системный подход к противодействию коррупции (на взятках попадают неугодные действующей политической элите государственные служащие) и не начнет развиваться гражданское общество со всеми присущими ему правами, обязанностями и конкретными механизмами влияния на власть.

«Надо разделять неумелые попытки представить противодействие коррупции несколькими громкими делами и реальное восприятие коррупции». В качестве механизма для борьбы с коррупцией на уровне «государство-общество» выступает ЭП, которое позволяет свести на минимум личный контакт государственных служащих с гражданами посредством изменения формы предоставления государственных услуг с очной на дистанционную.

Другим важным фактором ЭП является значительное уменьшение персональных полномочий государственных служащих. Это связано с тем, что ИКТ автономны от политической воли чиновников и в силу технологических моментов требует формализации всех административных процедур и разработки единого четкого алгоритма принятия решений. Помимо этого, ЭП гарантирует высокую степень прозрачности работы ОГВ и ОМСУ. Впрочем, в России прозрачность не обеспечивает максимальную доступность информации о деятельности государственных структур и формирование жесткого механизма общественного воздействия на сферу государственного администрирования посредством института гражданского общества.

Открытость общей информации о деятельности государственных структур не даст ожидаемого эффекта, в случае если не будет обеспечена четкость и универсальная применимость административных процедур (например, в отношении обращений граждан), а также возможность отслеживать деятельность отдельно взятого государственного служащего со стороны гражданского общества и применять соответствующие санкции (см. таблицу 1).

Таблица 1

Развитие прозрачности при внедрении электронного правительства [7]

Тип информации, подлежащей публикации	Положительный результат
Правила и процедуры оказания услуг государством.	Стандартизация процедур, сокращение дискреционных полномочий государственных служащих.
Информация об ответственности государственных служащих за выполнение тех или иных задач.	
Информация о решениях, принятых государственными служащими: исходные данные, причины принятия решения, результаты и т.д.	Повышение контроля и личной ответственности.
Информация индивидуального характера, как то: акты регистрации имущества (недвижимости), налоговые и таможенные декларации.	Сокращение дискреционных полномочий.
Статистическая информация, в том числе индикаторы результативности различных органов власти и департаментов.	Дополнительные возможности для контроля со стороны гражданского общества.
Информация о государственных служащих, в отношении которых ведутся расследования или вынесены обвинения в коррупции.	Дополнительная санкция в отношении коррумпированных государственных служащих.
Информация об имуществе и доходах государственных служащих.	Сокращение стимулов к коррупционному поведению.

Несмотря на довольно явную связь прозрачности, системы противодействия коррупции с ЭП, сейчас фактически нет объективных исследований взаимосвязи применения ИКТ в государственном управлении и уровня коррупции. Простое сравнение индексов развития ЭП Организации Объединённых Наций (The UN Global E-Government Development Index) и ИВК нельзя считать абсолютно корректным, так как уровень коррупции и развития электронного правительства во многом находятся в зависимости от экономического и политического развития страны.

Взяв во внимание изложенное, использование ИКТ, в частности ЭП гарантирует четкость формализованных административных процедур, увеличение прозрачности бюрократического аппарата, снижение возможностей для бюрократического произвола, широкие возможности информирования граждан делают ЭП одним из наиболее действенных инструментов антикоррупционной политики. Все это позволяет повысить уровень прозрачности финансовых, налоговых ОГВ, а также органов, осуществляющих непосредственный контакт с гражданами и размещение государственных заказов. При этом применение ЭП должно предполагать трансформацию всей системы государственного управления, так как один из основных рисков при внедрении ЭП связан с попыткой простой автоматизации существующих административных процессов. С этой проблемой столкнулась наше государство, когда весь технический потенциал ЭП был сфокусирован на предоставлении государственных услуг.

Идея ЭП должна сводиться к тому, что вся деятельность государства держится на крепкой, эффективной и безопасной ИКТ, обеспечивающей совместимость баз данных ОГВ,

возможность оперативного обмена сведениями, исключение дублирования между ОГВ и противоречия в предоставляемой ими информации, а также предусматривающей получение, оформление необходимых документов, не меняя местонахождения и возможность контролировать ходы решений на всех этапах, для удобства граждан. Авторы научной статьи считают, что повышению роли ЭП будут способствовать следующие мероприятия:

- внедрение ЭП в комплексную программу по противодействию коррупции (сейчас ЭП не является частью национального плана противодействия коррупции);
- усиление мер контроля за выполнением государственными и муниципальными служащими политических обязательств в сфере противодействия коррупции;
- совершенствование законодательства в сфере взаимоотношений государства с гражданами посредством ЭП (обеспечить открытость и доступ граждан к информации о деятельности ОГВ и ОМСУ с учетом соблюдения принципов национальной безопасности и неразглашения сведений, содержащих персональные данные);
- обеспечение своевременной переподготовки инженеров, программистов для поддержания работоспособности и развития ЭП (необходимо предусмотреть финансирование, средства и ресурсы для обслуживания систем, их модернизации и ремонта.
- создание условий для повышения общей компьютерной грамотности лиц старшего и среднего возраста, а также мотивации для принятия участия в решении вопросов государственного и местного характера, возможно в рамках проекта «Московское долголетие» и «Активный гражданин»;
- организация и проведение общественных проверок на предмет выявления коррупционных составляющих в работе государственных и муниципальных служащих (злоупотребление доверием, использование служебного положения в целях личной выгоды, нецелевое использование государственных средств);
- осуществление анализа результативности применения ЭП в борьбе с коррупцией для оценки степени проявления коррупционных составляющих в ОГВ и ОМСУ и обеспечения обратной связи с гражданами посредством систематических социологических исследований (опрос, в том числе в проекте «Активный гражданин»).

Как механизм противодействия коррупции ЭП не сможет дать существенный положительный результат, если оно не будет сопровождаться комплексом управленческих действий, направленных на борьбу с коррупцией – этот аспект напрямую зависит от организационно-управленческих решений и действий ОГВ, которыми должна была сопровождаться реализация ЭП. Простая автоматизация ОГВ позволила только видоизменить коррупцию, но никак не решить эту проблему.

Широкое использование информационных технологий в государственном управлении, сокращая возможности для традиционной коррупции, привело к возникновению новых форм коррупционного поведения – э-коррупция (e-corruption). Это действия ОГВ или отдельных государственных служащих, направленные на реализацию личных интересов, противоречащих интересам общества, с использованием ИКТ. Важно понимать, что ЭП – это инструмент, с помощью которого можно преобразовать и бороться с происходящими в стране коррупционными процессами, но сами по себе ИКТ не способны решать проблемы, стоящие перед государством. Стабильный позитивный эффект может быть достигнут только в случае формирования и функционирования комплексной системы противодействия коррупции, включающей в себя, в том числе, и реализацию проектов ЭП.

Список литературы

1. Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» [Электронный ресурс] // СПС Гарант. URL: <http://base.garant.ru/184120/> (дата обращения: 10.02.2019).
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р «Об утверждении концепции открытости федеральных органов власти» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4ba8c720529ed4d5e.pdf> (дата обращения: 10.02.2019).
3. Указ Президента РФ от 29 июня 2018 года «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы». [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43253> (дата обращения: 10.02.2019).
4. Кошкин А.П., Мельков С.А., Орехов О.Ю., Перенджиев А.Н. Сборник учебных кейсов по дисциплине «Современные механизмы противодействия коррупции». – Химки: АГЗ МЧС России, 2016. – 123 с.
5. Мельков С.А., Перенджиев А.Н. Современные механизмы противодействия коррупции: Учебное пособие. – Химки: АГЗ МЧС России, 2018. – 157 с.
6. Перцова Варвара, Баянова Нинель, Киселева София На смену взятке: как меняется коррупция в России [Электронный ресурс] // Forbes. URL: <http://www.forbes.ru/forbes-agenda/ogf-2018/...etsya-korruptsiya-v-rossii> (дата обращения: 28.01.2019).
7. Солодов В.В. E-GOVERNMENT И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2006. № 1. – С. 1-16.
8. Шустова М.С. Южный федеральный университет. Альманах современной науки и образования. – Тамбов: Грамота, 2011. № 5 (48). – С. 25-27.
9. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // СПС Гарант. URL: <https://base.garant.ru/12164203/> (дата обращения: 10.02.2019).
10. Corruption perceptions index 2017 [Электронный ресурс] // TRANSPARENCY INTERNATIONAL. URL: https://www.transparency.org/news/feature/corruptio..._index_2017 (дата обращения: 28.01.2019).
11. Corruption perceptions index 2018 [Электронный ресурс] // TRANSPARENCY INTERNATIONAL. URL: https://transparency.org.ru/research/CPI%202018%..._FINAL.pdf (дата обращения: 30.01.2019).