

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Политико-правовые средства преодоления бюрократизма и коррупции в государственном управлении в условиях развития информационного общества»

Студент

Ю.А. Андриянова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

к.ю.н. Н.А. Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Оглавление

Введение .....	3
Глава 1 Бюрократизм и коррупция в государственном управлении как социально-общественные явления .....	9
1.1 Понятие коррупции и ее социальная обусловленность .....	9
1.2 Бюрократизм как форма управления и его взаимосвязь с коррупцией в государственном управлении .....	20
Глава 2 Государственная политика Российской Федерации в области развития информационного общества как механизм преодоления бюрократизма и коррупции в государственном управлении .....	30
2.1 Правовое регулирование противодействия бюрократизму и коррупции в государственном управлении .....	30
2.2 Информационные технологии, направленные на развитие государственного управления.....	38
Глава 3 Проблемы и перспективы развития цифровых технологий в государственном управлении .....	49
3.1 Цифровые технологии контроля в государственном управлении в условиях информационного общества на примере опыта зарубежных стран.....	49
3.2 Основные тенденции и перспективы цифровизации государственного управления в Российской Федерации .....	59
Заключение .....	73
Список используемой литературы и используемых источников .....	79

## Введение

**Актуальность темы.** Бюрократизм и коррупция как общественно-социальные явления, бросающие нравственный вызов обществу и попирающие принципы законности, демократии и социальной справедливости, на протяжении всей истории становления и развития отечественного государственного управления являлись его верными спутниками. Не привела к положительным результатам и административная реформа начала 2000-х годов, направленная на повышение качества государственного администрирования и его модернизацию.

Бюрократизм и коррупция, видоизменяясь и трансформируясь, продолжает способствовать снижению доверия населения к государству, властным структурам общества, тормозят социально-экономическое развитие, ослабляют правопорядок в стране в целом. Кроме того, губительные последствия коррупционно-бюрократических проявлений непосредственно угрожают престижу страны на международной арене, прямо или косвенно сказываются на жизнедеятельности каждого гражданина Российской Федерации. Поэтому на борьбу с данными социально-общественными явлениями направлены все государственно-правовые средства, но существенного результата пока достичь не удалось.

К примеру, если обратиться к показателям коррупции, то по данным Трансперенси Интернешнл (Transparensy International) по Индексу восприятия коррупции Россия по состоянию на 2019 г. занимает 137 место из 180 и набрала 28 баллов из 100. Следует заметить, что до 2018 года, три года подряд Россия набирала в ИВК 29 баллов, т.е. ее положение в индексе оставалось стабильным, а изменение мест (в 2015 году — 119-е, в 2016 — 131-е, в 2017 – 135-е) было связано с переменами в других странах, с включением или исключением некоторых стран из Индекса [27]. Более того, по данным того же Трансперенси Интернешнл Российская Федерация относится наравне с такими странами, как Китай, Япония, Южная Корея, Гонконг, Индия, Мексика, Ирландия, Бельгия,

Сингапур, Польша, Турция, Чехия, Люксембург, Венгрия, Финляндия, Словакия, Перу, Болгария, которые практически не принимающие необходимых мер для противодействия экспорту коррупции или не принимающие их вовсе. На эти страны приходится 36,5% мирового экспорта коррупции [91].

Проведенные социологические исследования в Самарской области показали динамику снижения количества жителей Самарской области, оценивающих уровень коррупции в регионе как высокий (в 2017 году – 34,1%, в 2018 году – 24%, в 2019 году – 20%, в том числе в органах исполнительной власти (в 2017 году – 30,1%, в 2018 году – 24%, в 2019 году – 20%) [95]. Однако это не дает повода для оценивания ситуации с коррупцией как положительной, особенно в условиях информационного общества, когда приобретает особую актуальность вопрос способности государственного управления отвечать вызовам глобальной цифровизации и эпидемическим процессам.

Стремительно вошедшая в жизнь общества эпоха информационных систем и технологий не смогла обойти стороной сферу государственного управления. Главным образом это обусловлено архаизмом существующих бюрократических систем, которые перестают отвечать требованиям информационного общества, что влечет за собой создание новой преграды на пути к достижению целей государства, реализации его основных задач и функций.

#### **Степень разработанности темы.**

Проблема бюрократизма и коррупции в государственном управлении в условиях информационного общества является мало изученной. Количество фундаментальных теоретико-методологических трудов о преодолении бюрократизма и коррупции в государственном управлении условиях эпохи информационных коммуникаций недостаточно. В большинстве случаев информация по данной теме отражается в периодической литературе.

По большей части ученые отдельно рассматривают вопросы бюрократии и коррупции. К примеру, проблемам бюрократии в эпоху информационно-

телекоммуникационных технологий посвящены публикации Э. Тоффлера, Т. Парсонс, Р. Мертон, В. Солодова, Д. Мартьянова, П. Григорьева, Б. Златанова и др. Теоретико-методические подходы к оценке существующих и потенциально-возможных моделей бюрократии рассматриваются в трудах К. Маркса, Г. Петерса, В. Михеева, С. Кабашова, В Яновского и др.

Коррупция рассматривается как социальное-правовое явление, а также в системе государственного управления. Особое значение приобретают труды А.С. Дылькова, А.В. Куракина, Д.Н. Кочеманова, К.В. Севрюгина и др.

В широком спектре научных интересов некоторых ученых особое место отводится вопросам совершенствования государственного управления [18; 66]. Особенно активно эта проблематика разрабатывается в последние годы [1; 63; 65]. Значительный интерес для исследования управленческой и правовой природы цифровизации государственного управления представляет работа Л.Л. Попова «Проблемы административных реформ в России» [64].

В целом, анализ степени научной разработки изложенной предметной области свидетельствует о недостаточной изученности механизмов и отношений, связанных с преодолением бюрократизма и коррупции в государственном управлении в условиях информационного общества.

**Объект исследования** – общественные отношения, возникающие в процессе функционирования государственного управления в условиях информационного общества.

**Предмет исследования** – нормы права, направленные на противодействие бюрократии и коррупции в государственном управлении в условиях современного информационного общества, а также научные труды по теме магистерской диссертации.

**Цель исследования** – провести комплексный научно-теоретический и правовой анализ политико-правовых средств, направленных на преодоление бюрократии и коррупции в государственном управлении в условиях современного информационного общества.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- 1) рассмотреть понятие коррупции и выявить ее социальную обусловленность;
- 2) проанализировать бюрократизм как негативную форму управления и его взаимосвязь с коррупцией в государственном управлении;
- 3) определить особенности правового регулирования противодействия бюрократизму и коррупции в государственном управлении;
- 4) выявить информационные технологии, направленные на развитие государственного управления;
- 5) исследовать цифровые технологии контроля в государственном управлении в условиях информационного общества на примере опыта зарубежных стран;
- 6) определить основные тенденции и наметить перспективы цифровизации государственного управления в Российской Федерации.

**Методологическая основа магистерской диссертации представлена** комплексом методов научного познания. При разработке основных положений исследования использовался диалектический метод познания, позволяющий исследовать проблемные аспекты коррупции и бюрократизма в их логическом, взаимосвязанном и взаимообусловленном аспекте. Применялся метод объективного и всестороннего анализа государственной политики в области развития информационного общества как механизма преодоления бюрократизма и коррупции в государственном управлении. Системный метод исследования позволил выявить особенности цифровых технологий контроля, применяемых в государственном управлении в зарубежных странах и наметить перспективы цифровизации государственного управления в Российской Федерации. Формально-логические методы исследования позволили сформулировать ряд определений и понятий.

**Теоретическую базу настоящего исследования** составили труды следующих ученых: С.Г. Александрова, Л.П. Афанасьевой, Е.А. Глухова,

Е.И. Добролюбовой, В.А. Зимина, С.М. Зубарева, С.Ю. Кабашова, Е.Е. Кузнецовой, Е.А. Лебедевой, Д.С. Мартьянова, А.В. Оболонского, И.С. Паршина, Л.Л. Попова, Т.Я. Хабриевой и др.

**Научная новизна исследования** отражена в целях и задачах магистерской диссертации, а также в положениях, выносимых на защиту. Магистерская диссертация представляет собой попытку комплексного исследования политико-правовых средств преодоления бюрократизма и коррупции в государственном управлении в условиях информационного общества в соответствии с нормами действующего законодательства в актуальной редакции на момент написания работы.

**Положения, выносимые на защиту:**

- не претендую на окончательность решения, автор настоящей магистерской диссертации, предпринял попытку сформулировать следующее определение коррупции:  
коррупция – это законное и незаконное использование официально уполномоченным лицом или группой лиц, своего должностного или служебного положения вопреки публичным и частным интересам, в целях получения выгоды имущественного и (или) неимущественного характера, для себя или для третьих лиц, либо предоставление такой выгоды указанному лицу (указанным лицам) другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица;
- опыт зарубежных стран по проведению плановых проверочных мероприятий с использованием технологий искусственного интеллекта и сведений, полученных из социальных сетей, можно использовать при проведении проверок продовольственных и хозяйственных магазинов, предприятий общественного питания, а также организаций, осуществляющих лицензируемые виды деятельности;
- платформа Better Rules может быть использована при осуществлении государственного контроля за нормотворческой деятельностью

федеральных органов государственной власти Российской Федерации. Внедрение аналогичного программного решения позволит в режиме реального времени проверять соответствие федеральным законам, указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ ведомственных правовых актов;

- для достижения поставленных демократических целей, информационные технологии не могут решить все проблемы государственного управления, но являются первым шагом для реализации такой модели общества, которая вытекает из законодательно-декларированной базы государства, а не из фактической совокупности личных предрасположенностей целого комплекса «обличенных властью» субъектов. Государству необходимо не только модернизировать основные инструменты государственного управления с помощью инновационных новшеств, но и реализовать пересмотр основополагающих принципов организации государственного аппарата и содержания управленческих процессов.

**Практическая значимость магистерской диссертации** заключается в возможности использования материалов магистерской диссертации в учебно-методических целях при чтении курсов по дисциплине «Административное право».

**Нормативную базу** магистерской диссертации составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О противодействии коррупции», другие федеральные законы и нормативные правовые акты, а также программные документы, направленные на противодействие бюрократизма и коррупции в государственном управлении в условиях информационного общества.

**Структура магистерской диссертации.** В соответствии с поставленными целью и задачами исследования, структура магистерской диссертации включает: введение, три главы, поделенные на шесть параграфов, заключение и список используемой литературы и используемых источников.



# **Глава 1 Бюрократизм и коррупция в государственном управлении как социально-общественные явления**

## **1.1 Понятие коррупции и ее социальная обусловленность**

Исследование коррупции как социально-правового явления не представляется возможным без его научно-правового толкования.

Несмотря на то, что понятие «коррупция» является международно-правовой категорией, сформулированной в законодательных актах как международного, так и национального уровня, на доктринальном уровне не достигнуто единство мнений относительно его общепринятого определения. Связано это с тем, что легальное определение коррупции нельзя признать исчерпывающим.

Однако прежде чем перейти к анализу нормативно-правового определения коррупции, следует провести краткий обзор ее научных определений.

И.С. Паршин при исследовании коррупции применяет комплексный интегрированный подход, позволяющий рассмотреть данную категорию с филологической и доктринальных точек зрения [60, с. 234-238]. Воспользовавшись данной установкой, далее следует провести анализ, во-первых, филологического толкования коррупции; во-вторых, доктринального и, в-третьих, международно-правового.

Как известно, этимологически коррупция, обладая свойством полисемии, произошло от латинских слов: «*corrumpere*», означающее растлевать и «*corruptio* – подкуп, порча, т.е. термин, обозначающий обычно использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам.

Согласно современному словарному определению в русском языке «коррупция» означает подкуп взятками, продажность должностных лиц и политических деятелей [57, с. 209].

Не имеет единого определения слово «коррупция» в юридических словарях. Согласно ряду юридических энциклопедий, коррупция – это преступление [51, с. 138], общественно опасное явление [9, с. 349], преступная деятельность [40, с. 273], сращивание государственных структур со структурами преступного мира в сфере экономики [115, с. 313], элемент организованной преступности, специфический вид экономической преступности, одна из форм проявления политической преступности [37, с. 53].

Как можно заметить в словарных определениях коррупции наблюдается терминологическая полисемия, что отражается и в попытках ее доктринального истолкования.

Первым кто ввел термин «коррупция» в научный оборот, является А.Я. Эстрин, который в 1913 году, рассматривая вопросы взяточничества, под коррупцией предложил понимать подкупаемость и продажность чиновников, должностных лиц, общественных и политических деятелей [113, с. 28].

В целом же, в современной доктрине можно выделить два подхода к определению понятия «коррупция».

Первая группа ученых, понимают коррупцию в узком смысле, то есть как подкуп, взяточничество.

Так, суть коррупции в подкупе служащих, высшей формой которого является взяточничество, определяет Н.А. Егорова [20, с. 26].

Юридическую сущность коррупции Е.В. Марьина видит в предоставлении и получении различных выгод имущественного и неимущественного характера [50, с. 12].

Такого же мнению придерживается В.А. Номоконов, который определяет коррупцию как подкуп, являющийся главным и обязательным стержнем коррупции. При этом, не являются коррупционными корыстные злоупотребления должностных лиц и иных служащих [55, с. 53-57].

Представители узкого подхода к пониманию коррупции аргументируют свою позицию тем, что «коррупция» в переводе с латинского языка означает «порча, подкуп». Также, представители данного подхода утверждают, что широкое толкование термина коррупции приведет к объединению разных по своей криминологической характеристике преступлений: хищений, должностных преступлений и подкупа-продажности, будет разрушена логика законодателя [8, с. 120].

Представители второго, более широкого подхода к пониманию коррупции, исходят из того, что, заявляя, что коррупция выходит за рамки взяточничества, «охватывает любые злоупотребления должностных лиц, совершенные с корыстной целью» [39, с. 22].

Современный криминолог В.В. Лунеев в содержание коррупции включает и другие негативные явления, такие как, лоббизм, фаворитизм, протекционизм, а также разные формы присвоения публичных средств с целью личного обогащения и т.д. в качестве самостоятельных форм коррупции [46, с. 269].

Н.Н. Магомедов определяет коррупцию как «устойчивую, организованную деятельность должностных лиц, использующих свое административное положение вопреки интересам службы с целью скрытого персонального обогащения» [470 с. 25-28].

Похожее определение коррупции формулирует Л.Д. Гаухман, а именно, как «использование должностным лицом предоставленных ему полномочий и вытекающих из них возможностей для незаконного личного обогащения, как в рамках полномочий должностного лица, так и за их пределами, но в связи с его статусом» [13, с. 2].

Следует согласиться с учеными, которые придерживаются широкой трактовки коррупции, так как оно в большей мере отражает сущность коррупции. Тогда как все формы проявления коррупции не могут быть исчерпаны только взяточничеством и подкупом.

Я.Г. Ищук, А.С. Руденко и О.Н. Чистотина, объединяя все приведенные выше определения коррупции, предлагают под таковой понимать как «законное, так и незаконное лицом или группой лиц, своего должностного положения вопреки интересам общества и государства, в целях получения выгоды имущественного и (или) неимущественного характера, для себя или для третьих лиц, либо предоставление такой выгоды указанному лицу (указанным лицам) другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица» [28, с. 10-11]. Преимуществом данного определения коррупции является то, что под него подпадают не только преступные, но и коррупционные правонарушения и проступки, не являющиеся уголовно-наказуемыми.

Проведенный обзор определений коррупции, позволяет выделить следующие ее признаки:

- 1) коррупционные деяния направлены против интересов общества и государства;
- 2) коррупционные деяния имеют форму как законных, так и незаконных действий;
- 3) субъектом коррупции является физическое лицо, занимающее определенное должностное положение;
- 4) коррупционные деяния могут совершаться не только одним лицом, но и группой лиц;
- 5) цель коррупционных деяний – корыстная, т.е. получение выгоды имущественного и (или) неимущественного характера для себя или для третьих лиц.

Далее следует рассмотреть определение коррупции в международно-правовом аспекте.

Так, понятие коррупции сформулировано в ст. 2 Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию [33], согласно которой под таковой понимается «просьба, предложение, дача или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или

обещания такого, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такого». Как можно заметить, Конвенция понимает коррупцию в узком смысле слова, т.е. как взяточничество.

В Конвенции ООН против коррупции [35] коррупция раскрывается посредством перечисления конкретных составов преступлений, которые в своей совокупности образуют коррупционную преступность. Исходя из анализа норм Конвенции ООН против коррупции, коррупция понимается в широком смысле слова, включая в свое содержание ряд преступлений коррупционной направленности.

Подобным же образом понимается коррупция и в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию [34], включая такие преступления, как различные виды подкупа (ст.ст. 2-11), злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 12), отмывание доходов от коррупционных преступлений (ст. 13), некоторые правонарушения в сфере бухгалтерского учета (ст. 14).

В отечественном законодательстве впервые понятие коррупции было сформулировано в Федеральном законе «О противодействии коррупции» [107]. Аналогично нормам международного права, коррупция также определяется посредством перечисления конкретных составов преступлений, ответственность за которые предусмотрена нормами действующего Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) [101].

Однако, сформулированное законодателем легальное определение коррупции многими учеными подвергается вполне справедливой критике.

А.В. Кудашкин, Т.Л. Козлов считают, что законодатель при формулировании понятия коррупции применил узкий подход [41, с. 6-10].

По мнению Э.В. Талапиной рассматриваемое легальное определение коррупции охватывает не все коррупционные действия [99], так как коррупционными могут быть не только преступления, но и административные правонарушения, а также проступки.

Недостатком легального определения коррупции, являются и некоторые его признаки. Прежде всего, возникает вопрос: ограничивается ли коррупция только сферой государственных отношений [111, с. 64] или она может быть направлена на злоупотребление служебным положением [110, с. 17] и более того, является формой рыночных отношений [100, с. 3]. Следует поддержать позицию тех ученых, которые рассматривают коррупцию как сложное социальное явление [15, с. 258; 8, с. 9] и предлагают совместить все указанные точки зрения, так как поведение должностного лица, предающего государственные интересы ради своего экономического положения, хотя и признается актом отношений купли-продажи, однако соответствует рыночному поведению экономического агента [10, с. 15-17].

В.Д. Коваль проведя анализ международного и российского законодательства, предлагает собственную редакцию п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», в котором учтено, что субъектом коррупционных преступлений могут быть не только должностные лица, но и лица, выполняющие служебные обязанности в коммерческих организациях. А также то, что выгода может быть не только имущественная, но и иная личная заинтересованность, т.е. выгоду неимущественного характера [32, с. 64].

Однако, представляется, что понятие коррупции является более широким понятием и включает не только конкретные преступления, но правонарушение и дисциплинарные проступки, ответственность за которые предусмотрена нормами административного и дисциплинарного законодательства. Именно данный аспект необходимо учесть и в Федеральном законе «О противодействии коррупции» сформулировать обобщенное понятие коррупции. Не претендую на окончательность решения, автор настоящей магистерской диссертации, предпринял попытку сформулировать следующее определение коррупции:

Коррупция – это законное и незаконное использование официально уполномоченным лицом или группой лиц, своего должностного или служебного положения вопреки публичным и частным интересам, в целях получения выгоды имущественного и (или) неимущественного характера, для

себя или для третьих лиц, либо предоставление такой выгоды указанному лицу (указанным лицам) другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Определившись с терминологическим определением коррупции, далее следует рассмотреть ее как социально-правовое явление посредством раскрытия таких вопросов, как: формы проявления коррупции; причины и условия коррупции; личность коррупционера.

В настоящее время наиболее распространенными формами совершения коррупционных правонарушений, которые могут быть как в чистом виде, так и переплетаться, образуя сложную систему взаимосвязей и отношений участников коррупционной системы, являются:

- 1) классическая (простая) форма: передача взятки должностному лицу за совершение должностным лицом разового действия (бездействия). Различают взятку, передаваемую за действия, совершаемые незамедлительно, а также взятку-аванс, даваемую с оговоренными последующими действиями взяткополучателя. Выделяют взятку-благодарность за действия, которые были ранее совершены в пользу взяткодателя. При систематическом пользовании услугами должностного лица можно говорить о содержании должностного лица, постоянно оказывающего покровительство структуре, на содержании которой он находится;
- 2) экономико-правовая (сложная) форма коррупционных отношений. В таких ситуациях должностное лицо непосредственно либо опосредованно участвует в экономических отношениях, является субъектом этих отношений. К таким случаям можно отнести внешне легитимное (по назначению сверху) участие чиновников в проектах, предприятиях и организациях, совместно финансируемых государством и частным капиталом. Сюда также можно отнести прием на работу в коммерческие компании на высокооплачиваемые должности близких родственников государственного служащего.

Должностное лицо либо его протеже получают необоснованные экономически зарплаты, так называемые премии, бонусы и т. п. Заинтересованный чиновник патронирует коммерческую компанию, создает для нее благоприятные условия, лоббирует экономические интересы. В таких схемах предмет коррупционных отношений вуалируется, внешне выглядит как законный доход, соответствующий рыночным и гражданско-правовым отношениям. Такие отношения строятся на долговременной основе, в них может вовлекаться значительное число участников, образуется надежно защищенная корпоративная система с распределением ролей и функций;

3) паразитическая форма коррупционных связей и взаимоотношений.

Под паразитической понимаются всевозможные методы внеэкономического воздействия на экономическую деятельность, применяемые с корыстными целями. В данной схеме представители государственной власти (исполнительной, законодательной, судебной) активно влияют на экономику и распределение благ посредством формирования соответствующих правил, лоббируют принятие нужных законов и решений по отдельным направлениям экономики. Субъекты коррупционных отношений относятся к представителям власти и бизнеса. Предмет и объект коррупции размыты в сложившихся экономических отношениях. Схема коррупционных связей крайне сложна и встроена в систему экономики и государственного управления;

4) хищение государственного и общественного имущества с использованием должностного положения государственного служащего. Преступления в виде присвоения и растраты чаще всего совершаются в совокупности с преступлениями в сфере экономической деятельности, а также против интересов государственной службы, службы в коммерческих и иных организациях, связаны с налоговыми преступлениями. Совершаются



организованными группами, в которых распределение обязанностей зависит от должностного положения каждого члена группы. Специфические способы присвоения имущества применялись и используются в настоящее время в процессе приватизации государственного имущества, перераспределения наиболее доходных отраслей экономики, в ходе организации закупок товаров и услуг для государственных нужд. Получили распространение так называемые «откаты» - определенный процент выплат должностному лицу от предполагаемой суммы контракта или государственного заказа. Особый интерес как объект незаконной наживы представляют государственные бюджетные и внебюджетные фонды;

- 5) подкуп субъектов политики при осуществлении ими избирательных прав. Подкуп участников избирательного процесса и использование различных технологий в ходе выборных кампаний является формой выражения политической коррупции. Сюда входят: подкуп членов избирательных комиссий и иных участников выборного процесса; привлечение средств коммерческих структур, зарубежных юридических и физических лиц, использование теневых доходов; использование административного ресурса и т.п. [97, с. 11-12].

Актуальным является вопрос о признании коррупции в негосударственных, коммерческих организациях. Очевидно, что коммерческий подкуп является некоторой разновидностью взяточничества. По существу он призван компенсировать репрессивную направленность против преступных деяний, подпадающих под признаки взяточничества. Сотрудники коммерческих и общественных организаций распоряжаются принадлежащим организации имуществом и ресурсами, имеют широкие полномочия и возможности незаконного обогащения, в том числе за счет государства и общества. Яркий пример тому - деятельность банков, в которых банкиры в сговоре с чиновниками и предпринимателями «прокручивают» бюджетные средства, выдают льготные кредиты, легализуют денежные средства,

приобретенные незаконным путем, направляют их в иностранные банки, оффшорные зоны.

Изложенное позволяет сделать вывод о существовании государственной и негосударственной коррупции, которые связаны между собой и образуют различные виды корыстных злоупотреблений.

В целом коррупция как социально-правовое явление детерминирована рядом факторов правового, социально-экономического, организационно-управленческого и идеологического характера. В свою очередь, к правовым факторам, способствующим распространению и развитию коррупции относятся такие, как ненадлежащее правовое регулирование, недостатки действующего законодательства. Социально-экономическими факторами являются – низкая заработная плата, необеспеченность различными социальными благами. Кроме того, выделяют организационно-управленческие факторы (неразвитость практики конкурсного замещения вакантных должностей, нестабильность государственной службы, отсутствие эффективного контроля за деятельностью должностных лиц, отсутствие надлежащих форм социального контроля за деятельностью органов государственной власти и др.) [3, с. 6-17].

К специфическим особенностям развития современной российской коррупции следует отнести:

- распространение коррупции в годы перестройки. Коррупция активно способствовала стимуляции процесса создания и накопления первоначального капитала и формирования социальной группы предпринимателей, в том числе, крупных предпринимателей - олигархов;
- теневая экономика и незаконные доходы явились основным источником финансирования коррупционеров;
- формирование бюрократического аппарата и класса буржуазии происходило преимущественно из числа бывшей партийной номенклатуры, руководящих работников исполнительной власти, правоохранительных органов, так называемых «красных директоров»;

- отмечен стремительный количественный рост бюрократического аппарата и чиновничества как кадровой базы коррупции;
- расхищение огромных богатств и экономического потенциала страны (государственной собственности, природных ресурсов), в том числе за счет сокращения социальных программ, расходов на оборону, сельское хозяйство, здравоохранение, науку, образование и т. п.;
- высокая толерантность (терпимость) и готовность населения к коррупции;
- огромный разрыв между доходами самых богатых и самых бедных слоев общества;
- исключительная монополия чиновничества на чрезмерно большой объем функциональных возможностей и зависимость населения от чиновников;
- широкий кадровый обмен между властными и коммерческими структурами;
- проникновение коррупции во все эшелоны власти, экономику страны и признание коррупции в качестве реальной национальной угрозы безопасности.

Являясь негативным социальным явлением, коррупция, поразив публичный аппарат управления, проявляется в разложении власти, умышленном использовании лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах [109, с. 7].

Коррупция не только снижает доверие общества к системе государственных органов, но и ведет к концентрации в обществе таких опасных явлений, как конформизм и правовой нигилизм [21, с. 3].

Определенной особенностью отличается личность коррупционера, которыми являются должностные лица и лица, выполняющие управленческие функции [30, с. 96].

Для личности коррупционера характерен высокий уровень образования (больше 84% имеют высшее образование), наличие постоянного места жительства, состоят в браке и имеют детей.

По большей части лица, совершающие коррупционные правонарушения в сфере государственного управления, имеют высокий уровень легальных доходов, некоторые обладают значительным материальным благосостоянием. При этом они стремятся к еще более высокому уровню доходов для поддержания своего благосостояния, социального статуса, репутации, сложившихся связей.

В целом, социально-демографическая характеристика личности коррупционера показывает, что таковым является среднестатистический тип личности, выполняющей управленческие функции.

Большая часть коррупционеров надеются избежать ответственности, либо будет возможность избежать ответственности с помощью дачи взятки [30, с. 100].

Важно также обратить внимание на то, что одна из современных общемировых тенденций – рост и усложнение форм коррупции, вызываемые процессом ее адаптации к изменяющимся социально-экономическим и политическим условиям. При этом коррупция тесно взаимосвязана с бюрократическими явлениями, происходящими в государственном управлении, и является наиболее действенным механизмом влияния на представителей государственно-управленческого аппарата.

## **1.2 Бюрократизм как форма управления и его взаимосвязь с коррупцией в государственном управлении**

Коррупция, по мнению ученых, является неизбежным следствием избыточного администрирования, т.е. производна от бюрократии [17, с. 55]. Поэтому не стоит отрицать взаимосвязанность бюрократии и коррупции.

Рассматривая понятие бюрократии, следует обратить внимание на то, что некоторые ученые различают бюрократию и бюрократизм. Так, бюрократия как синоним административного управления, представляет собой социальную группу, осуществляющую управление государством. Э.Н. Вольфсон под бюрократией понимает организационно-функциональную структуру, обеспечивающую функционирование системы управления [11, с. 20-26]. Бюрократизм – это стиль работы части управленцев [92, с. 31-40], который зачастую ассоциируется с волокитой, пренебрежением сущностью дела ради соблюдения формальностей [42, с. 63].

Однако в словарном определении бюрократия и бюрократизм понимаются как управление, при котором господствует чиновничество, зависимость лица от высшего, бумажное многописание, многоначалие [52, с. 3-6].

Е.А. Глухов под бюрократией понимает «систему управления, основанную на вертикальной иерархии и призванную выполнять поставленные перед ней задачи наиболее эффективным способом» [17, с. 54]. Исходя из такого понимания бюрократии, не вызывает удивления тот факт, что, к примеру, М. Вебер идеализировал бюрократию, считая ее отлаженным механизмом, который не может быть подвержен коррупции.

На протяжении всей истории бюрократия неизменно представляла собой комплекс политических институтов, который играл ключевую роль в реализации государственной власти, государственной политики и непосредственно олицетворял саму волю государства. Можно отметить, что работа бюрократического сегмента и он сам является неким «реальным лицом» политического режима и той государственной политики, которые де-факто продвигает и реализует государство.

Ясно, что в странах с тоталитарной политической системой бюрократия выступает основой для реализации целей и задач государства. Ведь бюрократия – наиболее удобный инструмент создания сегрегации, реализации политики власти – подчинения, разделения приоритетов интересов общества и

государства, что также отмечал Карл Маркс: «Бюрократия есть круг, из которого никто не может выскочить. Ее иерархия есть иерархия знания. Верхи полагаются на низшие круги во всем, что касается знания частных; низшие же круги доверяют верхам во всем, что касается понимания всеобщего, и, таким образом, они взаимно вводят друг друга в заблуждение» [84, с. 258].

Однако же, бюрократия, как общественное явление не отрицательна и не положительна – она необходима как форма организации исполнительной власти, без которой современное общество существовать не может. Бюрократия нейтральна по своей сущности и общественным функциям. Однако в разных обществах бюрократия может как способствовать его развитию, так и стать преградой на пути прогресса.

Так, если речь идет о построении и развитии демократической политической системы, реализации правовой государственности, народовласти, гражданском обществе и других подобных категориях, функционирование бюрократии должно быть иным.

В этом случае, бюрократия не может выступать неким «эшелон» между гражданами и государством, наоборот, она должна стать главным инструментом взаимодействия, достижения компромиссов и соглашений, некой точкой соприкосновения интересов государства и общества для достижения устойчивого функционирования демократической системы.

И.Е. Охотский приводит ряд признаков бюрократизма с отрицательной точки зрения, т.е. как источник «безнравственности и серьезных аномалий в системе управления, наличие множества деформаций в практике государственной и муниципальной службы» [59, с. 84]:

- социальная отчужденность от народа;
- способность адаптироваться к разным условиям, что обусловлено бюрократической централизацией власти;
- неуверенность в нестандартных ситуациях;
- видимость активной деятельности;
- безответственность;

- административный волюнтаризм и субъективизм;
- консерватизм и административная пассивность;
- коррумпированность служебных отношений [59, с. 88-89].

Анализируя отечественный и зарубежный опыт, представляется возможным систематизировать основные проблемы в функционировании бюрократии. Обусловлены они такими факторами, как:

- специфика исторического развития,
- сложившиеся в обществе ментально-архетипические черты,
- низкий уровень политической и правовой культуры,
- низкий уровень политического и правового сознания.

К этим проблемам можно отнести:

Во-первых, «злоупотребление общественных ролей и ресурсов для личной выгоды» [121, с. 12] или коррупцию. Как верно заметил Гай Петерс, основная задача бюрократии состоит в том, чтобы выступать в качестве основного «интерфейса» между государством и обществом [126, с. 7], т.е. являться посредником во взаимоотношениях между органами государственной власти и гражданами по поводу осуществления государственной политики. Так, для поддержания прочности данных взаимоотношений в своей деятельности бюрократия должна руководствоваться общими, государственными интересами, однако на практике бюрократическая прослойка стремится подменить их частными, а порой даже личными интересами.

Отчасти из-за коррупции подрывается доверие к власти, а демократия теряет свой первоначальный смысл, представляясь миллионам как нестабильность и «свободный рынок», где богатые становятся богаче за счет всех остальных».

Более того, коррупция имеет два крайне негативных социальных последствия:

- 1) ослабляет государство, т.е. уменьшает возможность вмешательства ее институтов внутренне и делает его уязвимым извне;

2) подстрекает к решению проблемы авторитарными и/или тоталитарными средствами [124, с. 33-39], что не допустимо в демократическом обществе.

Во-вторых – «закостенелость» существующих институтов бюрократии, которая главным образом объясняется непринятием государством объективно-складывающегося научно-технического прогресса, который стал неотъемлемой частью общественной жизни и отмиранием в обществе тенденций поведения, свойственных для граждан постиндустриальной эпохи.

Устаревшая бюрократическая система является препятствием к инновациям и тормозит экономику, потому что сдерживает рост ключевых секторов, инвестиции, обеспечивающие повышение конкурентоспособности и высокие темпы экономического развития страны.

Бюрократизация способствует также деградации экономических отношений и расширению теневой экономики. Рост масштабов бюрократизации способствует появлению возможностей для получения отдельными субъектами государственных контрактов, дополнительного финансирования, субсидий, отсрочек по платежам, возможностей участия в разного рода целевых программах и др. [22, с. 1-11]

Нельзя забывать и о субъективном факторе бюрократических служащих, которые в своей работе нередко могут пользоваться своим должностным положением, извлекая выгоду в личных целях. Также можно говорить о существовании в обществе мнения о существовании некой сегрегации, создании особой касты, которая состоит из бюрократов, стремящихся узурпировать власть.

Еще К. Маркс писал о том, что «чиновник рассматривает политическую власть как свою частную собственность» [48, с. 56]. Групповые интересы класса бюрократов доминируют над интересами населения. А чем выше государственный служащий занимает место в иерархической пирамиде власти, тем больше лично себя он ассоциирует с государством. В сознании чиновника закреплена не собственная принадлежность его к государству, а обладание



определенной частью государственной [4, с. 36]. Не является редкостью, когда «коррупцированный чиновник рассматривает свою службу как бизнес, прибыльность которого следует максимально повысить» [43, с. 23-26].

Коррупция существует постольку, поскольку должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная собственность или заказы, льготы и т.п. Взяв не предусмотренные законом платежи, должностное лицо также распоряжается не принадлежащими ему ресурсами: если штраф (сбор) законен, то его собственник – государственная казна, если не законен – то это собственность того лица, которого пытается обобрать чиновник. Служащий обязан принимать решения исходя из целей, установленных правом и общественно одобряемых культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях [2, с. 3]. Следовательно, при отсутствии у должностного лица дискреционной власти коррупция была бы невозможна.

Сказанное позволяет сделать вывод о производности коррупции от бюрократии и является неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства. В государственном управлении коррупция «представляет собой торговлю властными полномочиями, своего рода взаимовыгодные сделки между чиновниками и их клиентами (клиент чиновнику - взятку, чиновник клиенту – действие в его интересах)» [17, с. 56].

Установленный ФЗ о противодействии коррупции перечень стимулов для совершения коррупционных деяний искусственно заужен. Дефектом законодательства о противодействии коррупции является то, что оно «связывает коррупционные нарушения исключительно с такими корыстными мотивами, которые имеют отношение к имуществу или подлежат точной денежной оценке. При таком подходе отмечается коррупционная направленность деяний, где бонусом является повышение по службе,

содействие в решении вопросов по системе личных связей и т.п.» [112, с. 18-22]. Также вышеприведенная норма закона не учитывает в качестве выгоды чиновника получение им преимуществ, уклонение от производства расходов и т.п. не в личных интересах, а в целях достижения высоких плановых показателей, стремления соответствовать правилам поведения определенного бюрократического социума, выполнение дружеских обязательств [16, с. 84].

Пленум Верховного Суда РФ в п. 15 своего Постановления «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» [69] указал, что кроме корысти мотивом совершения коррупционных деяний является также иная личная заинтересованность, т.е. стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение дел, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.

Следует также отметить, что в бюрократических структурах назначенные на высокие должности руководители приводят с собой своих людей, свою команду, считая их преданными и проверенными. Компетентность чиновника при таком подходе отходит на второй план [38, с. 28]. Последствиями является некомпетентность и непрофессионализм чиновников, что в свою очередь снижает эффективность самой системы управления, влияет на состояние нравственности населения, воспитывая у граждан ложные идеалы и ценности.

Изложенное позволяет сделать вывод о взаимосвязанности бюрократии и коррупции, несмотря их разное смысловое значение, которые не позволяет их отождествлять. Коррупция, являясь следствием бюрократии, в тоже время не обязательно порождается ею. Иными словами, с одной стороны бюрократический стиль правления является одним из условий, способствующих возникновению коррупционных отношений. А с другой, аппарат управления может работать плохо и без влияния на него коррупционных связей. При этом, любое государство использует

бюрократический аппарат для реализации своих функций. Поэтому бюрократия, являясь самой распространенной формой власти, обеспечивающая работу правительств, - всегда необходима [17, с. 57].

В связи с изложенным, все-таки правильно различать бюрократию, как возможный способ государственного управления, и бюрократизм, как дефект управления, отклонение от нормы, пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей [56, с. 58-67]. О бюрократизме следует говорить как о недостатке системы государственного управления.

Таким образом, возникает вопрос о возможности преодоления проблемы бюрократии и использования ее, как инструмента проведения в жизнь демократической государственной политики на современном этапе.

Так, еще в прошлом веке можно было бы предположить, что решением поставленной проблемы может явиться лишь строго выработанный системный комплекс мер по правовому и политическому воспитанию, правовой и политической пропаганде необходимых моделей поведения, однако же в данном случае невозможно было бы точно спрогнозировать целесообразность и, собственно, эффективность принятия подобного решения.

Но современные реалии требуют иных подходов для решения проблем, с которыми сегодня сталкиваются развивающиеся страны.

Так, необходимо переосмыслить взаимодействие государственных и негосударственных субъектов в вопросах разработки и осуществления мер государственной политики [49, с. 1336].

Внимание проблеме конструкта бюрократии в контексте его взаимодействия с информационным обществом уделял Мартьянов Д.С., который, в частности, полагал, что бюрократия, как институт явилась сама по себе архаизмом, требующим трансформации в некую сетевую структуру, работающую на основании принципов децентрализованности и функционирования в условиях возможного удаления структурных элементов традиционного института бюрократии [98].

На данный момент перед государствами стоит задача адаптации новой модели управления к различным социально-экономическим, политическим, правовым и культурным условиям. Глобализация подвергает высокой нагрузке и без того ограниченные ресурсы государств, требует коренного изменения неадекватных времени подходов, уже показавших свои ограничения с точки зрения эффективности управления, инновационных стратегий.

Двадцать первый век предоставляет возможность таких изменений. Феномен инноваций приобрел такую силу и масштаб, что многие говорят о вхождении человечества в новую (вторую) эпоху машин [118]. Речь идет о реализации концепции так называемой «электронной бюрократии», которая, избавит бюрократический сегмент государства, от упоминаемых ранее негативных факторов.

Сама по себе «электронная бюрократия» представляет собой информационно-коммуникационную организацию деятельности органов государственной власти, т.е. систему интерактивного взаимодействия органов государственной власти как между собой, так и гражданами [29].

Вся бюрократическая система в любом государстве основана на информации, которая является основным продуктом его административной системы, и основные административные процессы связаны со сбором, обработкой, производством, хранением, распространением информации [29]. Информационное общество преобразует все социокультурное пространство, формирует информационную культуру, что напрямую отражается на развитии и государственного управления. Внедрение в деятельность государственного управления информационных технологий уменьшает влияние субъективных факторов и способствует сокращению штата чиновников, за счет упрощения технологического процесса управления [12, с. 3]. Вполне очевидно, что использование цифровых технологий позволяет выполнять поставленные задачи быстрее и эффективнее.

Выводы по первой главе магистерской диссертации:

1. Понятие коррупции является более широким понятием и включает не только конкретные преступления, но правонарушение и дисциплинарные проступки, ответственность за которые предусмотрена нормами административного и дисциплинарного законодательства. Именно данный аспект необходимо учесть и в Федеральном законе «О противодействии коррупции» сформулировать обобщенное понятие коррупции.
2. Правильно различать бюрократию, как возможный способ государственного управления, и бюрократизм, как дефект управления, отклонение от нормы, пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей. О бюрократизме следует говорить как о недостатке системы государственного управления.

## **Глава 2 Государственная политика Российской Федерации в области развития информационного общества как механизм преодоления бюрократизма и коррупции в государственном управлении**

### **2.1 Правовое регулирование противодействия бюрократизму и коррупции в государственном управлении**

Тема настоящей магистерской диссертации ограничена рамками исследования преодоления бюрократизма и коррупции в государственном управлении в условиях информационного общества. Поэтому предметным исследованием является нормативно-правовое регулирование противодействия данным социально-общественным явлениям государственного управления именно в условиях информационного общества.

Как известно, основным программным документом политического характера в Российской Федерации, в котором изложена система официальных взглядов на место и роль Российской Федерации в нашем мире, ее национальные ценности, интересы и средства, цели и способы предупреждения и отражения внешних и внутренних угроз является Стратегия национальной безопасности, утвержденная Указом Президента РФ 31 декабря 2015 года [105].

В данной Стратегии под национальной безопасностью понимается состояние защищенности народа России как носителя суверенитета и единственного источника власти в государстве, то есть защищенность интересов общества от различных угроз.

Положения Стратегии считаются основой для развития и осуществления одной общегосударственной политики реализации и защиты национальных интересов, разработки частных концепций и теорий предоставления государственной безопасности в международной, военной, экономической, социальной, экологической, информационной и остальных областях. Национальная стратегия является комплексной, согласованной по целям,

задачам, условиям, средствам и времени программой практических действий по обеспечению национальной безопасности [96, с. 73].

В Стратегии объектом безопасности установлена область материального мира, выделяемая с целью управления безопасностью (компании, объединения или учреждения сферы материального производства).

Важнейшим компонентом национальной безопасности является обеспечение безопасности развития информационной среды, в связи с чем, особое внимание при реализации Стратегии уделяется обеспечению информационной безопасности с учетом стратегических национальных приоритетов.

В целях обеспечения информационной безопасности Российской Федерации Президентом РФ утверждена Доктрина информационной безопасности [102], в которой в качестве главных задач в сфере предоставления информационной безопасности причисляются:

- защита государственных интересов от самых разнообразных опасностей, которые могут происходить в информационной области, а также для осуществления конституционных прав, в том числе и свобод людей в информационной деятельности;
- увеличение эффективного участия страны в формировании информационной политики местных теле- и радиовещательных учреждений, и иных государственных средств массовой информации;
- усовершенствование законодательства Российской Федерации в сфере предоставления информационной безопасности;
- предоставление безопасности, в использовании информационных технологий и необходимость определения всех полномочий органов государственной власти, и также ее субъектов;
- реализация государственной политики в этой сфере и входящие в нее улучшение методов и средств выявления, оценки и предвидения опасностей в информационной сфере, а также улучшение противодействия этим опасностям, необходимость

усовершенствования концепции предоставления информационной безопасности и ее развития в России;

- предоставление информационной защищенности нужно контролировать работу органы государственной власти;
- усовершенствование информационной инфраструктуры в области информации в России, а также ускорение появления современных информационных технологий и их введение в повседневную жизнь;
- принятие общей политики в предоставлении информационной безопасности;
- необходимость в критериях методах, оценки реальной действенности систем и предоставлении защищенности информации, и также сертификации их;
- распространение на внутреннем рынке телекоммуникационных информационных средств, обеспечение самостоятельности в технологической сфере России;
- учет геополитической ситуации – улучшение научных и практических баз предоставления безопасности в информационной сфере России, и также улучшения политического и социально-экономического развития и определение угроз использования информационного оружия в современных реалиях;
- управление страной в спокойное время, в чрезвычайных обстоятельствах, в военный период - необходимость создания и реализации новейших защищенных технологических основ;
- обеспечение защищенности информационных ресурсов в федеральных органах общегосударственной власти, предприятиях оборонного комплекса и, помимо этого, государственных тайн;
- эффективность формирования негосударственной части в области информационной безопасности, реализация гражданского контроля на максимальном уровне за работой органов государственной власти;
- защита исторического наследия;



- сохранение традиционных духовных ценностей;
- противодействие опасности в сфере предоставлении информационной безопасности;
- разработка концепции общей подготовки квалифицированных рабочих в данной сфере;
- вхождение РФ в мировое информационное пространство на правах полноправного партнерства необходимость организации интернационального партнерства, обеспечение информационной защищенности.

Доктрина информационной безопасности служит концепцией государственной безопасности РФ в информационной области. На основе рассмотрения ключевых опасностей в сфере информационной безопасности и оценки состояния информационной защищенности, в Доктрину входят стратегические задачи, а также главные тенденции предоставления информационной защищенности, которые учитывают стратегические государственные приоритеты РФ. Доктрина считается базой для дальнейшего развития государственной политики.

В Доктрине информационной безопасности РФ содержится вся система официальных концепций – миссии, задачи, принципы и ключевые тенденции предоставления информационной защищенности страны.

Актуальные и значимые интересы в этой области формируются на основе рассмотрения положений в доктрине и нормативных правовых актах:

а) для личности:

- обеспечение реализации конституционных прав и свобод гражданина на изучение, приобретение, передачу, создание и распространение объективных данных;
- обеспечение полномочий людей на неприкосновенность частной жизни и защиту данных;
- обеспечение использования данных только в законной деятельности, а также духовного и интеллектуального развития;

- обеспечение защиты прав на интеллектуальную собственность;
- обеспечение прав граждан на защиту от неосознанных и вредоносных данных;

б) для общества:

- обеспечение интересов личности в области информации;
- формирование правового социального государства;
- укрепление демократии, создание информационного общества;
- поддержка нравственных ценностей общества, его развитие, утверждение в нем идеалов высокой морали, патриотизма и гуманизма, а также государственного цивилизованного наследия, норма морали и общественной нравственности;
- достижение и сохранение социального единства;
- устранение манипулирования массовым сознанием;
- создание современных телекоммуникационных технологий, поддержка и формирование отечественного и производственного потенциала;

в) для государства:

- создание обстоятельств, целью которых является реализация интересов персоны и общества в информационной области и их защита;
- создание институтов контроля общественности за органами государственной власти;
- поддержка законности и правопорядка;
- создание русской информационной инфраструктуры;
- осуществление, принятие и развития подготовки концепции решений органами государственной власти, который обеспечивают равновесие интересов личности, общества и государства;
- защита государственной тайны;

- защита единого информационного пространства страны;
- создание равного и выгодного интернационального партнерства на основе соблюдения интересов РФ.

Анализ современного состояния информационной защищенности РФ показывает, что ее уровень не совсем в полной мере соответствует нуждам общества и страны. Нынешние условия политического и социально-экономического развития страны вызывает усугубление противоречий среди потребностей общества в расширении беспрепятственного обмена данными и потребностью сбережения отдельных регламентированных ограничений на ее распространение.

В итоге, имеются недоработки в законодательстве, именно в информационной сфере, и это приводит к значительно отрицательным последствиям. В связи с чем, возникает необходимость в защите информации, т.е. совокупности действий по предотвращению утечки, хищения, утраты, подделки, несанкционированных и непреднамеренных воздействий на определенную информацию. Цели, которые преследуются при защите информации – сохранение конфиденциальности, целостности и доступности данных.

Средствами защиты информации, являются: управление рисками; контроль информационных систем; технические средства; программные средства; организационные средства.

Можно выделить следующие способы противодействия угрозам информационной безопасности:

- проведение комплекса мер для устранения уязвимостей и предотвращения угроз;
- перенос затрат, связанных с реализацией угроз на третьих лиц;
- страховые или аутсорсинговые компании;
- создание финансовых резервов в случае ущерба от информационной атаки;
- минимизация или отказ от чрезвычайно рискованной деятельности.

Для стандартизации деятельности по защите информации используется множество законодательных и нормативных актов, которые регулируют способы доступа, обработки, хранения и передачи данных.

В современном мире обеспечение информационной безопасности особо актуально. Информация является решающим фактором для принятия различных управленческих решений на всех этапах деятельности государственного управления.

Следующим программным документом, является Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы [103], которая предполагает решение ряда фундаментальных научных задач, связанных с осмыслением феномена информационного общества и его ключевых составляющих. В Стратегии сформулировано понятие информационного общества, как общества, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан.

Для устойчивого функционирования информационной инфраструктуры Российской Федерации в Стратегии предполагается необходимым:

- а) обеспечить единство государственного регулирования, централизованные мониторинг и управление функционированием информационной инфраструктуры Российской Федерации на уровне информационных систем и центров обработки данных, а также на уровне сетей связи;
- б) обеспечить поэтапный переход государственных органов и органов местного самоуправления к использованию инфраструктуры электронного правительства, входящей в информационную инфраструктуру Российской Федерации;
- в) обеспечить использование российских криптоалгоритмов и средств шифрования при электронном взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов,

органов местного самоуправления между собой, а также с гражданами и организациями.

Рассмотренные программные документы направлены на развитие информационного общества. При этом одной из угроз национальной безопасности в Стратегии национальной безопасности названа коррупция, борьба с которой обеспечивается комплексом нормативных правовых актов.

Так, правовой основой для противодействия коррупции является Конституция Российской Федерации [36], ФЗ «О противодействии коррупции», нормы федеральных законов «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [108], «О муниципальной службе в Российской Федерации» [106] и др. В указах Президента РФ конкретизируют нормы законов, которые непосредственно связаны с вопросами по противодействию коррупции [104].

На борьбу с коррупционными проявлениями в государственном управлении направлены нормы уголовного и административного законодательства, предусматривающие ответственность.

При всем при том, принимая во внимание динамичность развития общества, нужно все время совершенствовать нормативно-правовые акты, чтобы не допускать развития, появления новых коррупционных злоупотреблений.

Приведенный механизм правового регулирования противодействия бюрократизму и коррупции в государственном управлении выступает в качестве компонента более крупного направления борьбы с коррупцией – развитие электронного правительства. Сегодня юридические лица и граждане могут получать разные услуги от государства, при этом – не взаимодействуя с чиновниками. Например, можно пользоваться порталом под названием «Государственные услуги». Впрочем, проблема низкого уровня осведомленности граждан о таких возможностях остается нерешенной. В некоторых случаях граждане просто не знают, как пользоваться приведенными услугами.

Также государство применяет иные механизмы по борьбе с коррупцией. Так, каждый год совершенствуется информационная открытость работы государственных органов власти, местного самоуправления. Впрочем, несмотря на то, что каждый орган обязан размещать требуемые сведения для граждан на официальном сайте, не все органы актуализируют информацию. Быть может, это обусловлено тем, что имеется высокая загрузка государственных служащих. Возможно, уровень компьютерной грамотности специалистов – низкий. В связи с чем возникает потребность в приведении в электронную форму документооборота между государственными структурами. Цифровизация государственного управления, повышение прозрачности работы системы – это сильный фактор в борьбе с коррупцией. Иными словами, необходимыми средством преодоления бюрократизма и коррупции в государственном управлении в условиях информационного общества, являются информационные технологии, которые более подробно будут исследованы в следующей части настоящей магистерской диссертации.

## **2.2 Информационные технологии, направленные на развитие государственного управления**

Информационные технологии являются важной частью современного управленческого процесса, представляющие собой освоения социальных информационных ресурсов. Несколько этапов эволюции пережили развитие и изменения, которые в основном зависят от развития научно-технического прогресса и появления новых технологических средств обработки информации [96, с. 8].

Под информационными процессами понимают процессы поиска, сбора, обработки, передачи, накопления, публикации, хранения и передачи информации пользователям. На этапе восприятия информации, информация об объекте целенаправленно извлекается и анализируется, тем самым формируя изображение объекта, выполняя его идентификацию и оценку. Основная задача

на этом этапе – найти нужную информацию и отделить ее от не нужной. На этапе передачи информация передается от одного участника к другому, поэтому можно сказать, что она пересылается из одного места в другое.

В основе информационной технологии лежит совокупность средств и методов сбора, обработки и передачи данных для получения информации нового качества о состоянии объекта, процесса или явления.

Цель информационной технологии в управленческом процессе заключается в представлении информации для ее анализа человеком и принятия на его основе управленческого решения по выполнению какого-либо действия.

Под управлением понимается процесс воздействия на цель объекта, организация функции объекта в соответствии с заданной программой. Основой управления является обмен информацией, поэтому любая система управления содержит информационную подсистему.

Информация, которая обеспечивает решения для производства, распределения, обмена и потребления физических продуктов, а также организационные и экономические вопросы управления, называется управленческой. В управленческой деятельности информация является одним из наиболее важных ресурсов, таких как энергия, материалы, рабочая сила и финансы [96, с. 12].

Информационные процессы – это процессы сбора, передачи, накопления, хранения, обработки, поиска, публикации и доставки информации пользователям.

Информационная система (ИС) – это набор подключенного оборудования и программного обеспечения, информационных ресурсов и менеджеров, которые занимаются разработкой решений для обработки информации.

Информационные технологии включают технические процедуры и операции, выполняемые в указанном порядке. Типичными операциями являются сбор, регистрация, передача, накопление и обработка информации.

Целью применения информационных технологий в государственном управлении является создание информации для отдельных лиц для анализа информации, принятия решений на основе действий и снижения трудоемкости использования информационных ресурсов.

В настоящее время классификация информационных технологий в основном основана на определенных критериях, связанных с их фактической областью использования, то есть исключительно по прагматическим причинам.

Так, по назначению и характеру использования выделяют следующие виды информационных технологий:

- базовые (обеспечивающие) информационные технологии, цель которых – достижение максимальной эффективности сегмента информационного процесса с использованием новейших результатов фундаментальной науки. Вот почему базовые информационные технологии являются основной частью объектов исследований в области информационных технологий, таких как наука.
- прикладные (функциональные) информационные технологии.

Основная задача применения информационных технологий – организовать тот или иной очень специфический информационный процесс. Это достигается путем применения одного или нескольких основных информационных методов к конкретному приложению, что обеспечивает оптимальную реализацию различных сегментов процесса.

В государственном управлении одним из плюсов внедрения информационных технологий является отсутствие непосредственных контактов, которое позволяет преодолеть так называемый «субъективный фактор». Виртуальное общение скрывает все предубеждения, которые обычно сопровождают прямое человеческое взаимодействие.

Информатизация органов государственного управления коррелирует с результативностью государственного управления в целом, в том числе с показателями, характеризующими уровень коррупции. Также необходимо отметить, что рост доли граждан, взаимодействующих с органами



государственной власти в электронном виде, существенно снижает административные издержки государства, связанные с оказанием соответствующих государственных услуг [19, с. 22].

Особое внимание следует уделить «электронному правительству» [87], важнейшей составляющей которого являются системы электронного документооборота (далее – СЭД) органов власти и самоуправления. СЭД осуществляет управление бизнес-процессами, применяющих методологию управления контентом, управление корпоративными знаниями. На современном этапе в условиях реализации Стратегии развития информационного общества наблюдаются тенденции к интеграции СЭД и ГИС федеральных органов власти в общенациональном масштабе, а также в рамках отношений государств - членов ЕАЭС и ЕЭК. Прежде всего, интеграция связана с осуществлением межведомственного взаимодействия и межведомственного электронного документооборота (СМЭВ и МЭДО). В соответствии с показателями федерального проекта «Цифровое государственное управление» доля внутриведомственного и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений должна достичь к 2024 г. 90% [62]. Этот процесс привел к принятию ряда нормативных правовых актов, устанавливающих единые требования [70; 71; 72; 76; 77; 89] к оформлению, удостоверению электронных документов, их формату, организационно-техническому взаимодействию органов государственной власти [78; 86; 80].

Платформенные решения, обеспечивающие обмен сведениями и их идентификацию, потребовали унификации видов документов с целью оптимизации процессов формирования классификаторов систем электронного документооборота. Был нормативно закреплён видовой состав документов, используемых в межведомственном электронном документообороте [90; 85]. Для ведения справочников и классификаторов СМЭВ (в том числе

классификаторов видов документов) была создана ФГИС «Единая система нормативной справочной информации» (ЕСНСИ).

Дальнейшее развитие процесса цифровизации привело к интеграции информационных ресурсов при создании единых (отраслевых) информационных систем. Например, Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ) была создана на основе информационных систем медицинских организаций, которые обеспечивают не только электронный документооборот, но также формирование баз данных по пациентам, их болезням, результатам лечения, справочным материалам, единой медицинской карте; систем в сфере обязательного медицинского страхования; реестров медицинских организаций и страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС, единого реестра экспертов качества медицинской помощи, единого регистра застрахованных лиц. При этом также необходимо было осуществление интеграции метаданных и справочников. Однако эта система интегрировала исключительно специальную ведомственную документацию, не проводя ее унификации и согласования с другими смежными системами документации.

Развитие электронного документооборота поставило федеральные органы власти перед проблемой организации хранения электронных документов и создания систем хранения электронных документов – СХЭД, которые необходимо было интегрировать с СЭД. Так, например, с целью организации архивного хранения электронных документов Министерства промышленности и торговли Российской Федерации в 2015 г. была проведена миграция из оперативной базы данных СЭДО Минпромторга в систему архивного хранения на базе решения «Административное делопроизводство» для платформы Docsvision, разработанного компанией «Диджитал Дизайн». В рамках этого проекта были разработаны и утверждены требования к СЭД и СХЭД, соответствующие нормативной базе хранения ЭД.

Еще одним примером интеграции СЭД и СХЭД служит Система электронного архива Россвязи (далее – СЭА Россвязи), одной из приоритетных

целей создания которой является обеспечение надежного долговременного хранения электронных документов. Важно отметить, что система имеет набор рубрикаторов и словарей, используемых для структурирования документов при осуществлении их поиска.

При создании системы хранения Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) были объединены ресурсы не одной СЭД, а трех «унаследованных систем»: Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество (ПК ИС ЕГРП), АИС «Юстиция», ФГИС Единого государственного реестра недвижимости [83]. В связи с этим возникла необходимость разработать не только классификатор, а отдельную подсистему нормативной справочной информации (НСИ), обеспечивающей ведение и получение записей (сведений) эталонных классификаторов и справочников.

Вышеприведенные примеры свидетельствуют о том, что интеграция ресурсов в системах архивного хранения неизбежно ведет к необходимости решения проблемы интеграции лингвистического обеспечения, в частности классификаторов видов документов. В то же время возникает проблема сопоставления видов и разновидностей документов не только в рамках разных систем документации, но и в рамках ведомственной системы. Это связано прежде всего с практикой несистемного внутриведомственного документообразования, не согласованного с другими ведомствами и Росархивом. В связи с прекращением существования всех унифицированных систем документации и сложившейся ситуацией по документообразованию мы имеем неконтролируемый рост видов и разновидностей документов, не отраженных в перечнях со сроками хранения, и, как следствие, неполноценно составленные номенклатуры дел и проблемы с проведением экспертизы ценности документов.

Наконец, в Программе информатизации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений на 2011-2020 гг. [81], была поставлена задача создания Центра хранения электронных документов (ЦХЭД).

В целом, организация государственного хранения ЭД связана с совершенно новым уровнем интеграции всех элементов программно-аппаратной среды, нормативного и лингвистического обеспечения ИС [114, с. 77].

Таким образом, логика цифровизации государственного управления неизбежно ведет к интеграции СЭД, связанной с межведомственным документооборотом, созданием единых ФГИС, ведомственных систем хранения ЭД и организации их государственного хранения.

Однако на практике наблюдается дезинтеграция как процессов документообразования, так и экспертизы ценности документов. Анализ нормативной базы делопроизводства позволяет выявить ряд тенденций.

В Российской Федерации отсутствует федеральный закон, разграничивающий полномочия различных федеральных органов в сфере делопроизводства и документообразования. Требования к документированию, системам документации стали фиксироваться в федеральных законах, а не в ГОСТ, поэтому они носят рамочный характер, после чего принимается несколько подзаконных актов, определяющих форму создания, передачи, хранения данного вида (разновидности) документов.

Росархив получил полномочия по «согласованию нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов в сфере архивного дела и делопроизводства». Но на практике согласованию с ЦЭПК при Росархиве подлежат только инструкции по делопроизводству ФОИВ. Но даже они обновляются с опозданием, в среднем раз в пять лет, т.е. гораздо медленнее, чем нормативная база в условиях электронного документооборота; инструкции и иные локальные нормативные акты по делопроизводству подведомственных организаций, территориальных органов, которые должны согласовываться с ЦЭК ФОИВ, а не с ЦЭПК при Росархиве и которые зачастую противоречат нормативной базе и/или используют устаревшие нормативные документы и стандарты [5, с. 41-49].

Анализ инструкций по делопроизводству, проводимый в рамках мониторинга перехода органов власти на безбумажный документооборот,

выявил, что органы власти субъектов Федерации и местного самоуправления руководствовались при создании организационно-распорядительной документации требованиями ГОСТ Р 6.30-2003, остальные субъекты ссылались на ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007, и только некоторые – на ГОСТ Р 7.0.97-2016 (2018) [53].

Требования к оформлению общероссийских межотраслевых и межведомственных систем документации, включенных в ОКУД и составляющих основу типовой управленческой документации, в настоящее время регулируются множеством ведомственных нормативных актов, иногда актами нескольких ведомств. Еще более децентрализованным в настоящее время является регулирование организационно-распорядительной документации, которая перестала быть унифицированной системой. Это ведет к многократному дублированию изложения требований к оформлению формуляров, бланков и шаблонов одних и тех же видов типовых управленческих документов.

В условиях электронного и гибридного документооборота возникла необходимость регламентировать не только состав реквизитов и сведений документа, но и требования к форме, виду, носителю документа (бумажный и электронный) на разных стадиях его жизненного цикла. Согласно Правилам делопроизводства в государственных и муниципальных организациях [82] при составлении номенклатур дел следует указать, что дело ведется в электронной форме. При этом формулировки и требования к форме документов нормативных актов разнятся между собой [54, с. 27].

Информационное и нормативно-правовое обеспечение СЭД различных федеральных и региональных органов власти формируется без учета соответствия единым требованиям, установленным уполномоченным органом в сфере архивного дела и делопроизводства – Росархивом. При этом, программное обеспечение СЭД ФОИВ имеет крайне разнообразный и разноплатформенный характер [53]. В частности, в одном ФОИВ может быть несколько СЭД. В большинстве инструкций по делопроизводству закрепляется

ведение делопроизводства ФОИВ с помощью СЭД, однако работа СЭД часто выводится в отдельный нормативный акт - регламент, порядок, который не согласуется с ЦЭПК. Это препятствует контролю за электронным документооборотом, в том числе в области соблюдения типовых функциональных требований к СЭД, утверждение которых входит в полномочия Росархива. Вне контроля также находятся электронные шаблоны и XML-формы документов.

Наблюдается дополнительный рост документообразования в связи с функционированием ГИС и ФГИС, предусматривающих создание и входных и отчетных форм документов в составе баз данных и модулей. Анализ состава входящих в информационные системы баз данных свидетельствует о том, что практически более половины информационных систем имеют в своем составе собственную базу данных видов (разновидностей) документов.

Анализ нормативной базы экспертизы ценности документов [6, с. 31] в части установления сроков их хранения также свидетельствует о децентрализации.

Помимо актов, которые проходят утверждение и согласование Росархива, существует множество подзаконных нормативных актов федеральных и региональных органов власти, которые определяют: общие требования к хранению и, в частности, сроку хранения документов. В определенном кризисе находится и система ведомственных перечней. Только треть федеральных органов власти обеспечены нормативными документами для определения сроков хранения документов ведомств. Наиболее детально отражены в ведомственных перечнях документы силовых ведомств; правоохранительных органов; а также документы, отражающие банковское дело, налогообложение и финансы. Однако документообразование в большинстве сфер деятельности не обеспечено нормативной базой по определению сроков хранения, в том числе вновь созданных (введенных) видов (разновидностей) документов. В результате в каждом ведомстве имеется массив документов, сроки хранения которых отсутствуют в действующих перечнях [7].

Таким образом, анализ современной нормативной базы приводит к выводу о необходимости создания инструмента интеграции управления документами на всех стадиях его жизненного цикла. Таким инструментом может стать Реестр видов документов.

Анализ международного опыта показывает, что в настоящее время существуют две модели унификации СЭД. Первая модель предполагает эксплуатацию разных решений для СЭД. С целью обеспечения их взаимодействия и, главное, постоянного хранения ЭД устанавливаются единые требования к СЭД, в рамках которых происходит создание ЭД и управление ими.

Вторая модель интеграции предполагает создание единого облачного хранилища электронных документов всех органов власти на основе использования единого ПО для СЭД. Эта модель реализована в Великобритании и Беларуси.

Если учитывать многообразие решений СЭД, применяемых в органах власти РФ, Россия находится на начальной стадии построения первой модели «доверенного хранилища», основанного на нормативном закреплении требований к СЭД и СХЭД. Однако, ни единый классификатор видов документов, ни объединенный указатель к перечням не могут в рамках данной модели решить задачу интеграции процессов документообразования и экспертизы ценности документов с целью передачи их на постоянное хранение. Требуется более сложный и гибкий инструмент – интегрированная информационная система, содержащая комплексные сведения обо всех характеристиках, свойствах и процессах, связанных с видом документа и управлением документами как на традиционных носителях, так и в электронной среде.

Выводы по второй главе магистерской диссертации:

1. Механизм правового регулирования противодействия бюрократизму и коррупции в государственном управлении выступает в качестве компонента более крупного направления борьбы с коррупцией –

развитие электронного правительства. Кроме того, государство применяет иные механизмы по борьбе с коррупцией, совершенствуя информационную открытость работы государственных органов власти, местного самоуправления.

2. Необходимыми средством преодоления бюрократизма и коррупции в государственном управлении в условиях информационного общества, являются информационные технологии, целью применения которых является создание информации для отдельных лиц для анализа информации, принятия решений на основе действий и снижения трудоемкости использования информационных ресурсов.

Анализ современной нормативной базы приводит к выводу о необходимости создания инструмента интеграции управления документами на всех стадиях его жизненного цикла. Таким инструментом может стать Реестр видов документов с целью интеграция и систематизация сведений о видах документов; форме их создания; оптимизация внутриведомственного или межведомственного документооборота; повышение качества регулятивной и контрольной деятельности Росархива; оптимизация процесса отбора и передачи электронных документов на постоянное хранение.



## **Глава 3 Проблемы и перспективы развития цифровых технологий в государственном управлении**

### **3.1 Цифровые технологии контроля в государственном управлении в условиях информационного общества на примере опыта зарубежных стран**

Повышение эффективности государственного управления в условиях информационного общества во многом связано с развитием и широким внедрением цифровых технологий контроля и надзора. При этом, контроль за деятельностью органов государственной власти и должностных лиц существовал задолго до возникновения информационного общества. Как известно, контроль в государственном управлении направлен на обеспечение соблюдения принципа законности.

Цифровые технологии контроля в государственном управлении понимают как «информационно-технологические процессы, охватывающие контрольную деятельность уполномоченных государственных органов, институтов гражданского общества и граждан, направленную на обеспечение эффективности, законности и целесообразности функционирования субъектов исполнительной власти» [26, с. 55]. Особый интерес представляет опыт ряда зарубежных стран, используемых цифровые технологии контроля в государственном управлении.

Развитие цифровых технологий в государственном управлении зависит от трех основных факторов:

- уровня технического обеспечения, в том числе проникновения Интернета;
- уровня образованности населения;
- структурной и содержательной частей государственных порталов в сети Интернет [45, с. 24-28].

Исходя из приведенных выше критериев, Организация Объединенных Наций один раз в два года составляет доклад об уровне развития электронного правительства EGDI в 193 странах мира. Согласно рейтингу в первые пятнадцать стран с наиболее эффективным электронным правительством вошли Дания, Австралия, Республика Корея, Великобритания, Швеция, Финляндия, Сингапур, Новая Зеландия, Франция, Япония, США, Германия, Нидерланды, Норвегия и Швейцария [127]. В связи с чем целесообразно исследовать наиболее полезный опыт использования цифровых технологий в сфере государственного контроля именно этих стран.

Так, в 2016 году в Великобритании была запущена онлайн-платформа Predictiv100 для проведения поведенческих экспериментов. Практическое значение использования платформы в целях повышения эффективности государственного управления состоит в том, что она позволяет получить достоверные сведения о реакции населения на новые меры государственного регулирования и контроля. После короткого этапа планирования проводятся контролируемые исследования с участием граждан в режиме реального времени. Использование платформы дало правительству возможность в короткий срок получить результаты исследований по важнейшим вопросам государственного управления. Применяемые ранее виды социальных исследований, в частности работа с фокус-группами, не смогли обеспечить широкий охват аудитории и получение ответов в столь короткие сроки.

Сервисы Predictiv включают в себя тестирование по следующим политическим вопросам: понимают ли граждане новые меры государственного воздействия и политические процессы; насколько эффективны новые способы работы, в том числе использование цифровых технологий для реализации правительственных программ; какие ответные меры должно принять правительство в определенной ситуации; также выяснялось мнение граждан по вполне конкретным вопросам, например изменению форм налоговой отчетности, и другим.

Реализуя похожую задачу, Федеральное ведомство по труду Германии провело исследование данных, собранных в течение продолжительного периода времени, о гражданах, обращающихся в ведомство по вопросам трудоустройства и выплаты пособий по безработице, а также мер, принятых по этим вопросам, и результатов поиска для них подходящей работы. Результаты исследования позволили выделить несколько групп безработных, к каждой из которых были приняты определенные меры по содействию в трудоустройстве. Ранжирование граждан по группам позволило принять в будущем более адекватные меры по их трудоустройству: было сокращено время поиска рабочего места, возросла степень удовлетворенности качеством государственных услуг в сфере занятости, а также повлекло ежегодную экономию средств, выделенных на содержание ведомства, в размере 10 млн евро [120].

Следует обратить внимание на аналогичный опыт Швейцарии по решению проблемы размещения беженцев, которые сталкиваются с тяжелыми условиями жизни при въезде в новую страну. В целях решения проблем беженцев была разработана цифровая технология, которая, анализируя характеристики ранее прибывших переселенцев, позволяет выбрать районы проживания, где они имеют наилучшие условия социальной интеграции, включая занятость. Статистические данные показывают, что эта цифровая технология увеличивает уровень занятости в среднем на 40-70% [119].

Представляется, что создание подобных платформ является результатом генезиса систем онлайн-опросов с добавлением элементов эксперимента. Данная цифровая платформа позволяет в короткие сроки выяснить мнение обширных и различных по своему содержанию социальных групп по острым вопросам государственного управления и контроля. Наряду с введением в различных субъектах Российской Федерации экспериментальных правовых режимов, в частности в сфере налогообложения, имеет практическое значение использование онлайн-платформ с сервисами опросов в условиях эксперимента. Это позволит помимо выяснения мнения общественности

создать конкретные условия для апробирования результатов принятия новых мер государственного контроля за деятельностью органов государственной власти и должностных лиц.

Продолжает развиваться общемировая тенденция оказания государственных и муниципальных услуг с использованием интернет-порталов.

Например, в Дании успешно реализуется Цифровая стратегия на 2016 - 2020 годы, которая предполагает тотальную оцифровку данных в сфере государственного управления. Внедрены портал государственных услуг *borger.dk*, отдельный сервис «Ваш портал здоровья», электронные ресурсы для взаимодействия государства и бизнеса: *Virk.dk* и *NemHandel*. Целью развития названных платформ является упрощение процедуры получения государственных услуг, снятие административной нагрузки, в том числе путем внедрения системы автоматической отчетности коммерческих организаций [116].

Для мониторинга и оценки результативности и эффективности деятельности органов государственной власти в зарубежной практике зачастую используются цифровые платформы, особенно в части мониторинга и оценки качества предоставления государственных услуг [19, с. 28]. В частности, на интернет-портале Великобритании *Performance* содержатся данные об эффективности услуг, оказываемых каждым государственным органом Соединенного Королевства. Оценка производится по следующим критериям: стоимость оказания услуги, степень удовлетворенности граждан, время оказания услуги, степень поглощения.

Аналогичные показатели эффективности органов государственной власти используются в Австралии на цифровой платформе *Performance Dashboard*. Внедрение этого сервиса предполагает увеличение количества размещаемых на нем инструментальных панелей обслуживания, повышение заинтересованности пользователей и стимулирование публикации данных. Платформа мониторинга эффективности государственного управления одновременно преследует две цели: предоставление информации общественности о деятельности органов

государственной власти с возможностью граждан представлять свои замечания и жалобы и получение высшими должностными лицами Правительства Австралии информации, необходимой для осуществления государственного контроля и улучшения процедуры оказания государственных и муниципальных услуг.

Контрольная деятельность предполагает проверку целесообразности и законности действий и решений, совершенных государственными служащими. В этом разрезе заслуживает внимания деятельность Управления США по управлению персоналом, которое выполняет функции агентства по кадровой политике для федерального правительства. Разработанное управлением программное решение USA Performance позволяет государственным органам автоматизировать процесс оценки государственного управления на каждом этапе его осуществления, разрабатывать планы производительности, отслеживать и контролировать эффективность сотрудников в режиме реального времени. Функциональные характеристики системы обеспечивают создание, хранение и копирование федеральных планов оценки эффективности, построение стандартов, компетенций и элементов оценки эффективности должностных лиц, формирование рейтингов производительности, а также отчетов о достижении поставленных целей.

Данная платформа представляет многоаспектный практический интерес, поскольку может быть использована при планировании государственного управления, оценки деятельности конкретного должностного лица, получения необходимых сведений для поощрения и продвижения его по службе, оценке эффективности подведомственных органов исполнительной власти. Реализация контрольной деятельности с использованием подобной платформы представляется как часть государственного управления, обеспечивающая законность нормотворчества и реализации правовых норм органами государственной власти. В связи с этим одной из задач науки административного права является теоретическое обоснование соответствующих правил поведения, позволяющих внедрить и эффективно

использовать цифровые технологии в сфере государственного контроля [45, с. 26].

Представляется ценным опыт использования технологии искусственного интеллекта в совокупности с возможностями социальных сетей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти. С целью повышения эффективности отбора предприятий общественного питания для проведения плановых проверок Департамент здравоохранения округа Кларк в Южной Неваде (США) использовал сведения из социальной сети Twitter. Цифровые технологии геотегирования и обработки естественного языка позволили определить пользователей Twitter, сообщающих о пищевом отравлении и отметивших рестораны, которые они посетили [45, с. 26].

Представляется, что опыт проведения плановых проверочных мероприятий с использованием технологий искусственного интеллекта и сведений, полученных из социальных сетей, можно использовать при проведении проверок продовольственных и хозяйственных магазинов, предприятий общественного питания, а также организаций, осуществляющих лицензируемые виды деятельности. В этих целях следует основываться на статистических данных, связанных с несоблюдением сроков проведения плановых проверок, и целесообразности проведения контрольных мероприятий на конкретных объектах. В случае принятия положительного решения об использовании цифровых технологий понадобится внести соответствующие изменения и дополнения в нормативные правовые акты с учетом норм действующего законодательства Российской Федерации, регулирующих проведение государственного контроля (надзора) и защиту персональных данных.

Следует отметить, что совершенствованию контрольно-надзорных мероприятий способствует внедрение технологий Интернета вещей, которые используют данные из систем видеонаблюдения, различного рода сенсоров и датчиков.

Например, национальным агентством окружающей среды Сингапура используется платформа, обеспечивающая сбор различных данных о состоянии окружающей среды. Система включает средства анализа данных и моделирования, позволяющие представлять информацию о состоянии окружающей среды в режиме реального времени и повышать качество прогноза для обеспечения раннего предупреждения и своевременного принятия превентивных мер служащими агентства [19, с. 64-65]. Анализ принятых должностными лицами мер оперативного реагирования, с учетом полученных ими данных о потенциальных для окружающей среды угрозах, обеспечивает эффективность государственного контроля с использованием цифровых технологий.

По данным Организации экономического сотрудничества и развития представители более 20 стран мира вовлечены в тестирование платформы Better Rules, разработанной правительством Новой Зеландии. Цифровая технология, положенная в основу платформы, изначально разрабатывалась в качестве альтернативного средства толкования нормативных актов. Использование искусственного интеллекта позволило трансформировать сведения о содержании правовых норм и логике правового регулирования в программный код, способный обнаруживать неопределенности и двусмысленности, имеющиеся в правовом акте. Единообразное толкование законодательных положений обеспечило уяснение сути и содержания в процессе их реализации и контроля за исполнением.

Департамент внутренних доходов Новой Зеландии использовал возможности Better Rules для исследования и разработки законодательства о налоговом стимулировании. В процессе внедрения и апробирования технологии была подтверждена возможность более быстрой и качественной реализации целей государственного управления посредством комплексной разработки конкретных направлений государственной политики и развития государственных и муниципальных услуг, снижения риска неправильного толкования правовых норм, исправления ошибок в текстах правовых актов.

Кроме того, машинно-потребляемые правила могли бы создать новые методы и инструменты для мониторинга и оценки прозрачности и подотчетности правительства [117, с. 104-112].

Представляется, что данная цифровая технология может быть использована при осуществлении государственного контроля за нормотворческой деятельностью федеральных органов государственной власти Российской Федерации. Внедрение аналогичного программного решения позволит в режиме реального времени проверять соответствие федеральным законам, указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ ведомственных правовых актов. При этом современный уровень развития технологии искусственного интеллекта может обеспечить анализ положений правовых актов исходя из критериев соблюдения единообразия государственного регулирования, снижения административной нагрузки, в том числе избыточности правового регулирования, ясности и простоты правовых норм и т.д. На стадии издания федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации правовых актов, регламентирующих порядок государственного управления в определенных отраслях, использование платформы содействует в обеспечении контроля за полнотой правового регулирования и своевременностью принятия соответствующих нормативных актов.

Необходимость внедрения аналогичных цифровых технологий в Российской Федерации сложно переоценить. Использование названных платформ органически соединяет элементы государственного и общественного контроля за органами государственной власти, что позволяет своевременно выявить недостатки государственного управления и обеспечить соблюдение законности.

Следует разграничивать сервисы получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме и информационные платформы электронного (открытого) правительства. Среди первых органов власти, создавших систему электронного участия населения в осуществлении



публичного управления, была администрация района Каннам города Сеула в Республике Корея [125, с. 414]. При непосредственном руководстве мэра района было разработано четыре интернет-портала, которые обеспечивали онлайн-трансляцию еженедельных заседаний высших муниципальных органов, опубликование нормативных правовых актов в режиме реального времени, опросы населения и получение предложений по решению вопросов местного значения. Следует отметить, что использование каждого из названных инструментов имело положительный эффект.

Транслирование заседаний выборных должностных лиц органов местного самоуправления, с одной стороны, создало условия открытости при принятии важных для населения решений, с другой стороны, обеспечило подотчетность, поскольку общественность была полностью осведомлена о том, кем, кому, что и когда было поручено, какие сроки исполнения установлены и на кого возложена функция контроля. Кроме того, нижестоящие должностные лица, не принимавшие участие в заседаниях, получили возможность ознакомиться с видеозаписями заседаний, уяснить суть управленческих решений и использовать эти сведения в своей текущей деятельности, в том числе при даче соответствующих разъяснений гражданам и представителям организаций, что повысило эффективность управления.

Опубликование нормативных актов включало в себя также указание на должностных лиц, в обязанности которых входит исполнение соответствующих положений. Была принята практика размещения на страницах сайта адресов электронной почты уполномоченных должностных лиц для прямой связи с ними любого заинтересованного лица. Мэр использовал этот сервис для обнародования сведений о достижении чиновниками установленных показателей эффективности, на основании которых принимались решения о премировании, продвижении по службе и наложении дисциплинарных взысканий. Названные меры усилили гласность и обеспечили справедливое замещение муниципальных должностей.

Исследование указанных способов электронного участия населения показало, что по своей сути они являются формами общественного контроля.

Проведение онлайн-опросов по важнейшим вопросам местного значения на практике привело к тому, что органы местного самоуправления принимали решение при наличии 70-процентной поддержки вовлеченного в обсуждение этих вопросов населения. Примечательно, что представительный орган района Каннам в определенной степени вступил в конфронтацию с администрацией мэра по этому вопросу. В качестве основного довода против проведения онлайн-опросов высказывался тезис о том, что население уже избрало уполномоченный орган для принятия названных решений. Вместе с тем возобладала иная точка зрения. Результаты опросов населения не являются обязательными для представительного органа, в связи с чем его полномочия никаким образом не ограничиваются. Однако было очевидно, что посредством опросов общественность опосредованно, но явно принимает участие в управлении, поскольку члены избираемого законодательного совета не могут игнорировать мнение населения [44, с. 83].

Последний из названных сервисов был разработан для публикации общественных инициатив. На практике в первое время предложений по улучшению государственного управления поступало крайне мало, в основном обращения представляли из себя жалобы либо основывались на неосведомленности в части уже принимаемых мер. Впоследствии и эта форма электронного участия показала свою эффективность.

Представляется, что сервисы легкого и быстрого получения государственных и муниципальных услуг, а также исследованные сервисы электронного участия населения в управлении в форме общественного контроля и влияния на управленческие решения, строго говоря, цифровыми технологиями в сфере государственного контроля не являются. Вместе с тем определенные элементы соответствующих платформенных решений могут быть использованы в целях осуществления контрольной деятельности.

Таким образом, цифровые технологии могут использоваться не только в качестве служебной программы или технологической платформы, но и как полноценные системы управления на базе искусственного интеллекта, самостоятельно принимающие управленческие решения.

### **3.2 Основные тенденции и перспективы цифровизации государственного управления в Российской Федерации**

В настоящее время Правительство РФ предпринимает меры, направленные на цифровизацию государственного управления.

Так, развивается Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ), позволяющая ускорить перевод важных для граждан госуслуг в электронный вид. ЕГИСЗ является частью масштабного проекта по созданию единого цифрового контура в здравоохранении [88].

У российских госведомств появляются типовые программы цифровой трансформации, которые будут согласовываться с Минцифры и утверждаться президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию.

10 октября 2020 года принято Постановление, которое предполагает внедрение кардинально нового подхода к цифровой трансформации федеральных госведомств. Вместо существующей системы составления ежегодных планов информатизации вводится программно-целевой принцип с трехлетним горизонтом планирования и ежеквартальной отчетностью. Предполагается, что переход на новую систему должен обеспечить комплексный подход к цифровой трансформации госорганов, повысить эффективность планирования расходов на эти цели, сделать более эффективным контроль за результатами работы и ускорить переход госведомств на новые цифровые стандарты [73].

Постановление Правительства РФ от 10.11.2020 г. № 1802 регулируется эксперимент по внедрению на базе Единого портала государственных и муниципальных услуг платформы обратной связи с гражданами [74]. Так,

Единые требования к управлению государственными данными дополнены новыми материалами. На сайте АЦ в тематическом разделе, посвященном Национальной системе управления данными (НСУД), размещены новые методики создания и развития модели государственных данных, создания и ведения машиночитаемых паспортов государственных информационных ресурсов, создания и ведения машиночитаемых описаний видов данных.

Целью создания НСУД является повышение эффективности создания, сбора и использования государственных данных. Достижение этой цели предполагается обеспечить в том числе за счет установления правил создания модели государственных данных, основанной на принципах постоянного развития, постепенного наполнения, консистентности и непротиворечивости, включая разработку описаний, взаимосвязей сущностей и форматов. Одним из принципов создания и функционирования системы является обеспечение онтологического единства государственных данных, содержащихся в информационных ресурсах органов и организаций государственного сектора.

Начиная с июня 2020 года в Российской Федерации реализуется пилотный проект по переводу информационных систем российских ведомств в государственную единую облачную платформу (далее - ГЕОП). ГЕОП является инфраструктурным фундаментом для развития электронного правительства.

Перевод информационных систем в государственную единую облачную платформу (ГЕОП) позволит сэкономить ресурсы ведомств на обслуживание собственной ИТ-инфраструктуры, поскольку отпадет необходимость содержать собственную дорогостоящую инфраструктуру и появится возможность гибко перераспределить вычислительные мощности.

Эксперимент по переводу госорганов на единую облачную платформу стартовал в сентябре 2019 года, а в июне Минцифры предложило продлить его до конца 2022 года. В середине ноября Президиум правкомиссии по цифровизации поручил включить в эксперимент по переводу ИТ-систем госорганов в ГЕОП Минэкономики, Минстрой, Минздрав, Роструд, Росреестр, Россельхознадзор, Рослесхоз, Пенсионный фонд и Фонд обязательного

медицинского страхования. Минцифры поручено до 1 февраля 2021 года разработать план перехода участников эксперимента в ГЕОП и сформировать тарифы на облачные услуги. Минцифры подготовит единые тарифы и запустит аукцион на оказание этих услуг [14].

Самарская область является одним из лучших регионов страны в сфере предоставления госуслуг в электронном виде. В Самарской области активно ведется развитие информационных систем в соответствии с требованиями цифровой трансформации государственного управления и предоставления государственных услуг. Эта работа проводится в рамках программы «Цифровое государственное управление» национального проекта «Цифровая экономика».

В 2019 года начался поэтапный перевод на обновленную версию регионального портала государственных и муниципальных услуг Самарской области ([gosuslugi.samregion.ru](http://gosuslugi.samregion.ru)), отвечающего требованиям нормативно-правовых актов Минэкономразвития РФ и Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ о предоставлении услуг в электронной форме. На первоначальном этапе на обновленную версию регионального портала переведены приоритетные услуги в соответствии с федеральными нормативно-правовыми актами, сейчас переводятся услуги, определенные к цифровой трансформации в 2020 году, а также востребованные в электронной форме.

Решение о переводе услуг со старой версии на новую, в том числе, обеспечило Самарской области 11 место в рейтинге среди субъектов РФ по качеству предоставления государственных услуг в электронной форме. Сегодня в Самарской области порядка 20 государственных учреждений в целом предоставляют населению 291 госуслугу. Из них 133 услуги 16-ти госорганизаций входят в проект предварительного перечня приоритетных услуг, направленного Минкомсвязью России в регионы [94].

Как можно заметить Правительством РФ предпринимаются активные меры, направленные на цифровизацию государственного управления.

Проведенный в предыдущей части настоящей магистерской диссертации анализ цифровых технологий, используемых в государственном управлении некоторых зарубежных стран, позволяет наметить также ряд возможностей их реализации в Российской Федерации.

Так, наиболее важными инструментами цифровизации бюрократического сегмента для решения проблемных вопросов его функционирования могут выступить такие инструменты цифровой эпохи, как: blockchain, smart-контракты, а также Big data [84, с. 288].

Исследователи утверждают, что blockchain и бюрократия в своей сущности сходны. Во-первых, они основаны на выполнении четко определенных задач на базе какого-либо алгоритма. Во-вторых, эти системы нацелены на обработку информации. На основании сходных черт, можно сделать вывод, что в конечном итоге технология blockchain может успешно заменить бюрократический сегмент [122, с. 21].

Данная технология имеет обширный спектр возможностей, которые могли бы найти применение в сфере государственного управления.

Одним из важных направлений применения технологии является цифровизация процессов государственной регистрации прав собственности на различные объекты. Система земельного кадастрового учета на базе blockchain уже создана в Гане и позволяет обеспечить прозрачность регистрации прав [31, с. 125]. Также очевидными преимуществами blockchain является невозможность фальсификации информации, операционная эффективность и простота и дешевизна использования технологии, что безусловно играет важную роль в области бюрократии.

Smart-контракты, как информационная технология основывается на blockchain, но в свою очередь специфика smart-контрактов позволяет опосредованно говорить о возможностях их внедрения в область государственного управления.

По своей природе smart-контракты – это электронные договоры, которые содержат условия, базирующиеся на автономном соглашении субъектов

правоотношений. Эти договоры защищены от несанкционированного доступа и выполняются самостоятельно [123]. То есть – это соглашения, воплощение которых происходит автоматизировано.

Важным изменением может быть подвергнута область государственных закупок в связи с внедрением smart-контрактов.

Учитывая, что Smart-контракты невосприимчивы к какому-либо стороннему вмешательству, надо полагать, что это поможет сохранить эту область управления от коррупционной составляющей, учитывая, что государственные закупки являются ключевым компонентом глобальной экономики.

Исходя из исследования консалтинговой компании Accenture, экономическое значение данной технологии значительно. Согласно ему, один только банковский сектор может ежегодно экономить до \$12 миллиардов, используя smart-контракты, из этого очевидно, что подобная экономия возможна и в сфере государственного управления. Различные бюрократические процедуры могут быть упрощены и удешевлены именно благодаря smart-контрактам.

Big data, т.е. большие данные определяются как совокупность инструментов и методов обработки структурированных и неструктурированных данных огромных объемов из различных источников, подверженных постоянным обновлениям, в целях повышения качества принятия управленческих решений, создания новых продуктов и повышения конкурентоспособности [93].

Возможности этой технологии уже реализуются. В США администрация социального обеспечения использует Big data для анализа заявок на получение статуса инвалида в целях более быстрого и эффективного принятия решений и выявления мошеннических заявок. Лидером в использовании big data в бюрократических процессах является Пакистан. В государстве существует база мульти-биометрических данных граждан NADRA. С помощью анализа полученных данных были выявлены граждане, незаконно получавшие

социальные выплаты. При проверке списков избирателей оказалось, что 45% (37 млн) записей в них повторяются, что свидетельствовало о нарушении избирательного процесса.

С учетом рассмотренных тенденций и направлений цифровизации государственного управления, в настоящее время поднимается вопрос о необходимости проведения административной реформы.

Л.Л. Попов ряд причин, инициирующих административные реформы:

- 1) революции;
- 2) появление объективных обстоятельств, связанных со стремительно развивающейся глобализацией, постиндустриальным, информационным обществом, появлением общества знания, электронного управления, цифровой экономики и др.;
- 3) историческая необходимость;
- 4) решение высших органов государственной власти, руководителей государства [64, с. 24-26].

С предложенной классификацией вряд ли можно согласиться. Думается, что первая причина служит частным проявлением третьей. Поэтому более точным выглядит деление причин административной реформы на объективные и субъективные. При этом предпочтительным является использование вместо слова «причина» термина «предпосылка», так как вряд ли на исследовательском уровне можно установить все истинные причины конкретной административной реформы. К объективным предпосылкам административной реформы следует отнести различные реально существующие условия и обстоятельства (политические, экономические, социальные и т.д.), которые обуславливают административную реформу. К субъективным предпосылкам - наличие у руководства страны (региона) политической воли на проведение широкомасштабных государственных преобразований, воплощенной в соответствующем управленческом решении.



С учетом изложенного возникает гипотеза: можно ли говорить о цифровизации государственного управления как о современной административной реформе?

Действительно, в настоящее время имеются объективные предпосылки для проведения административной реформы. Цифровизация в настоящее время выступает в качестве тренда эффективного общемирового развития. По оценке IDC, к 2021 году 50% мирового ВВП будет генерироваться цифровыми компаниями. Согласно Global Innovation Index 2018 лидерами в сфере цифровизации и инновационного развития являются прежде всего государства Западной Европы, такие как Швейцария, Нидерланды, Великобритания и Швеция. США и Сингапур также входят в топ рейтинга. Российская Федерация занимает в нем 46 место, имея хорошие позиции по человеческому капиталу, уровню образования и исследовательскому потенциалу. В этой связи, безусловно, существует объективная потребность в цифровизации российского производства, бизнеса, социальной сферы, науки, образования и жизни простых граждан, что невозможно сделать без цифровой трансформации не только всей системы государственного управления, но и каждого государственного органа, каждой административной процедуры.

В качестве субъективной предпосылки цифровизации государственного управления как административной реформы выступает соответствующее управленческое решение, принятое на высшем государственном уровне. Необходимость цифровизации государственного управления неоднократно отмечалась в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию [67; 68], нормативных актах и официальных документах Правительства РФ [58]. По своему характеру данное управленческое решение следует отнести к политическим, о чем говорит уровень принятия, масштабность, значимость для всей страны, а также то, что его конкретизация происходит в различных административных решениях субъектов исполнительной власти на федеральном [62] и региональном уровнях.

С 2014 по 2019 год только на федеральном уровне было принято несколько десятков стратегических документов, которые затрагивают те или иные аспекты цифровизации государственного управления, в т.ч. стратегии и доктрины, национальные и федеральные проекты [61], государственные программы и подпрограммы. Такое обилие одновременно действующих различных по статусу документов создает определенные риски для успешного проведения цифровизации государственного управления, так как требует не только четкой координации целей, задач, направлений, мероприятий, сроков их исполнения, но и должной преемственности между ранее принятыми и более поздними по сроку принятия документами. Отсутствие четкой координации «размывает» государственное управленческое решение, а низкая преемственность создает угрозу для установления объективных показателей административной реформы и достижения ее реальных результатов.

В качестве одного из главных содержательных признаков административных реформ Л.Л. Попов справедливо выделяет их назначение - повышение эффективности государственного управления [64, с. 25].

Соглашаясь с позицией Л.Л. Попова, необходимо на ее основе определить предназначение, цели и задачи цифровизации государственного управления как административной реформы. Представляется, что наиболее полно они изложены в подпрограмме «Информационное государство» (далее - подпрограмма) [75], которая является частью государственной программы «Информационное общество». Данный выбор обусловлен тем, что указанная подпрограмма, во-первых, содержит соответствующее государственное управленческое решение, во-вторых, обладает всеми признаками нормативного правового акта управления, в-третьих, носит комплексный характер, в частности, федеральный проект «Цифровое государственное управление» [62] в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 356-24 включен в подпрограмму «Электронное государство» в качестве основного мероприятия 4.D6 [79].

Целями подпрограммы ставятся:

- 1) обеспечение исполнения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемых в электронной форме;
- 2) повышение эффективности государственного управления, взаимодействия органов государственной (муниципальной) власти, граждан и бизнеса на основе использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Сразу обращает на себя внимание нарушение приоритетности в закреплении целей. Очевидно, что первое место в качестве главной цели должно занимать повышение эффективности государственного управления. Речь идет не столько об эффективности самой цифровизации государственного управления, сколько о качественном улучшении управленческой деятельности государственных органов на основе внедрения цифровых технологий.

Поэтому цель цифровизации государственного управления как административной реформы можно сформулировать следующим образом: повышение эффективности государственного управления посредством его цифровой трансформации, то есть достижение конкретных социально значимых результатов от применения цифровых технологий государственными органами, их должностными лицами и государственными служащими. Думается, следует признать данную цель в качестве желаемого результата современной административной реформы, достижение которого также предполагает обеспечение исполнения полномочий органов государственной власти, осуществляемых в электронной форме, и повышение взаимодействия органов государственной власти, граждан и бизнеса на основе использования цифровых технологий.

В подпрограмме сформулировано 8 задач, среди которых следует назвать:

- развитие государственных услуг (реализация функций) с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий;
- повышение электронного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, физических и юридических лиц;

- повышение надежности и защиты государственных информационных систем и сервисов, установление и развитие единых стандартов качества и приведение в соответствие с этими стандартами межведомственного электронного взаимодействия органов власти федерального, регионального и муниципального уровней;
- создание национальной системы управления данными, обеспечение возможности использования данных в цифровых инфраструктурных платформах;
- развитие и применение перспективных «сквозных» цифровых технологий в области цифровой экономики.

Для реализации указанных целей и задач предусмотрено выполнение 16 основных мероприятий, которые предполагают цифровизацию всей системы государственного управления. Условно можно разделить эти мероприятия на несколько групп.

Во-первых, магистральные (комплексные) мероприятия, от реализации которых во многом зависит успех цифровизации государственного управления в целом. Среди таких мероприятий управление развитием информационного общества; развитие и эксплуатация электронного правительства; федеральные проекты («Информационная инфраструктура», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление»).

Во-вторых, мероприятия, связанные с формированием цифровой инфраструктуры государственного управления:

- создание и внедрение современных информационных технологий в сфере государственного управления;
- развитие официальных сайтов высших должностных лиц и органов управления Российской Федерации;
- координация мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов;

- поддержка региональных проектов и реализация комплексных проектов в сфере информационно-коммуникационных технологий на территории Российской Федерации.

В-третьих, отраслевые мероприятия, направленные на цифровизацию отдельных областей государственного управления:

- информатизация в сфере оказания государственных услуг и контроля качества их предоставления, осуществления государственных функций и информационной открытости органов власти;
- информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности отдельных органов государственной власти;
- развитие сервисов на основе информационных технологий в области медицины, здравоохранения, социального обеспечения, образования, науки и культуры;
- создание, развитие и функционирование государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность; сохранение и развитие архивных информационных ресурсов.

Представляется, что базовым среди перечисленных является основное мероприятие «Развитие и эксплуатация электронного правительства [25, с. 62].

Значительное место в рамках данного мероприятия занимает совершенствование инфраструктуры электронного правительства. Так, предусматривается развитие и эксплуатация информационных систем и сервисов, входящих в инфраструктуру электронного правительства; формирование системы федеральных и региональных центров обработки данных, перевод в эту систему государственных информационных ресурсов, не содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и др. В качестве обязательных результатов закреплены импортозамещение программного обеспечения и перевод рабочих мест служащих федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов на

использование отечественного офисного программного обеспечения, предоставляемого в том числе по облачной технологии.

Отдельной строкой в основном мероприятии прописано обеспечение вовлечения граждан и организаций в процессы государственного управления. В качестве направлений по достижению указанного результата определены:

- создание сервисов для обеспечения общественных обсуждений и контроля деятельности органов государственной власти;
- развитие информационных систем и сервисов, обеспечивающих доступ к информации о деятельности органов государственной власти;
- обеспечение возможности электронного юридически значимого взаимодействия между органами государственной власти, гражданами и организациями при подаче обращений, направлении запросов в указанные органы власти.

В целом положительно оценивая подпрограмму и признавая ее в качестве нормативной основы современной административной реформы, необходимо отметить ряд ее узких мест.

Прежде всего, обращает на себя внимание «размытость» по различным позициям подпрограммы элементов, которые, по сути, составляют содержание одного мероприятия. Например, предоставление государственных услуг преимущественно в электронном виде (п. 25); информатизация в сфере оказания государственных услуг и контроля качества их предоставления (п. 30); внедрение цифровых технологий и платформенных решений при оказании государственных услуг.

К недостаткам подпрограммы следует также отнести недостаточную взаимосвязь ее основных мероприятий с масштабными преобразованиями, которые в настоящее время проходят в отдельных областях государственного управления.

Особо следует выделить реформу контрольной и надзорной деятельности, которая проводится на протяжении последних лет [23; 24]. Очевидно, что

осуществлять такое реформирование в новых условиях невозможно без применения цифровых технологий. Более того, в рамках подпрограммы предусмотрены различные результаты, направленные на цифровую трансформацию контроля и надзора.

Так, в системе электронного правительства предусматривается контроль выполнения установленных нормативными актами требований при межведомственном электронном взаимодействии, а в рамках реализации мероприятия «Создание и внедрение современных информационных технологий в сфере государственного управления» планируется автоматизация основных процессов при реализации контрольно-надзорных функций посредством функционирования типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности и организации деятельности органов контроля и надзора на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации в составе единой информационной среды.

Несколько результатов по цифровизации контрольной и надзорной деятельности предусматривает мероприятие Федеральный проект «Цифровое государственное управление». В частности, будут приняты меры по обеспечению автоматизации управления деятельностью сотрудников органов контроля (надзора) с целью формирования различных типов заданий инспектору в результате анализа рисков, основанного на массивах больших данных, собранных об объектах проверок, а также проведение сбора данных промышленного интернета вещей, их анализа и использования на основе Единой государственной платформы промышленного интернета вещей с применением поднадзорными субъектами приборов автоматического измерения показателей объектов и систем внутреннего контроля.

Подводя итоги исследования, следует отметить, что в целом реализация подпрограммы и федерального проекта направлена на весомые, имеющие общегосударственное значение результаты: государственные (муниципальные) услуги предоставляются проактивно и онлайн, действуют 25 цифровых «супер-сервисов» по жизненным ситуациям; 90% внутри- и межведомственного

юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений автоматизировано; 60% граждан имеют цифровое удостоверение личности с квалифицированной электронной подписью и др.

Проведенный анализ причин, назначения и целей цифровизации государственного управления позволяет признать соответствующий процесс современной административной реформой.

Выводы по третьей главе магистерской диссертации:

1. Необходимость внедрения цифровых технологий, применяемых в некоторых зарубежных странах в Российской Федерации сложно переоценить. Использование исследованных платформ органически соединяет элементы государственного и общественного контроля за органами государственной власти, что позволяет своевременно выявить недостатки государственного управления и обеспечить соблюдение законности.
2. В настоящее время имеются объективные предпосылки для проведения административной реформы. Существует объективная потребность в цифровизации российского производства, бизнеса, социальной сферы, науки, образования и жизни простых граждан, что невозможно сделать без цифровой трансформации не только всей системы государственного управления, но и каждого государственного органа, каждой административной процедуры.

Описанные технологические новации в подходах к государственному управлению в большинстве изучены опосредованно применимости к бюрократическому сегменту, что вызывает необходимость более детального анализа перспектив их внедрения. На данный момент внедрение цифровых технологий в государственное управление носит точечный характер, но, безусловно, подобные изменения в скором времени достигнут глобальных масштабов.



## Заключение

Резюмируя все выше изложенное в настоящей магистерской диссертации, можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, понятие коррупции является более широким понятием и включает не только конкретные преступления, но правонарушение и дисциплинарные проступки, ответственность за которые предусмотрена нормами административного и дисциплинарного законодательства. Именно данный аспект необходимо учесть и в Федеральном законе «О противодействии коррупции» сформулировать обобщенное понятие коррупции. Не претендую на окончательность решения, автор настоящей магистерской диссертации, предпринял попытку сформулировать следующее определение коррупции:

- коррупция – это законное и незаконное использование официально уполномоченным лицом или группой лиц, своего должностного или служебного положения вопреки публичным и частным интересам, в целях получения выгоды имущественного и (или) неимущественного характера, для себя или для третьих лиц, либо предоставление такой выгоды указанному лицу (указанным лицам) другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Во-вторых, правильно различать бюрократию, как возможный способ государственного управления, и бюрократизм, как дефект управления, отклонение от нормы, пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей. О бюрократизме следует говорить как о недостатке системы государственного управления.

Вся бюрократическая система в любом государстве основана на информации, которая является основным продуктом его административной системы, и основные административные процессы связаны со сбором, обработкой, производством, хранением, распространением информации.

Вполне очевидно, что использование цифровых технологий позволяет выполнять поставленные задачи быстрее и эффективнее.

В-третьих, принимая во внимание динамичность развития общества, нужно все время совершенствовать нормативно-правовые акты, чтобы не допускать развития, появления новых коррупционных злоупотреблений.

Государство применяет и иные механизмы по борьбе с коррупцией. Так, каждый год совершенствуется информационная открытость работы государственных органов власти, местного самоуправления. При этом, несмотря на то, что каждый орган обязан размещать требуемые сведения для граждан на официальном сайте, не все органы актуализируют информацию. В связи с чем, возникает потребность в приведении в электронную форму документооборота между государственными структурами. Цифровизация государственного управления, повышение прозрачности работы системы – это сильный фактор в борьбе с коррупцией. Иными словами, необходимыми средством преодоления бюрократизма и коррупции в государственном управлении в условиях информационного общества, являются информационные технологии.

В-четвертых, информационные технологии являются важной частью современного управленческого процесса, имеющие своей целью - создание информации для отдельных лиц для анализа информации, принятия решений на основе действий и снижения трудоемкости использования информационных ресурсов.

Проведенный анализ современной нормативной базы позволил сделать вывод о необходимости создания инструмента интеграции управления документами на всех стадиях его жизненного цикла. Таким инструментом может стать Реестр видов документов, имеющий своей целью - интеграцию и систематизацию сведений о видах (разновидностях) документов; форме их создания и сроках их хранения; оптимизация внутриведомственного или межведомственного документооборота, а также процессов документообразования; повышение качества регулятивной и контрольной

деятельности Росархива; оптимизация процесса отбора и передачи электронных документов на постоянное хранение.

В-пятых, представляется, что опыт зарубежных стран по проведению плановых проверочных мероприятий с использованием технологий искусственного интеллекта и сведений, полученных из социальных сетей, можно использовать при проведении проверок продовольственных и хозяйственных магазинов, предприятий общественного питания, а также организаций, осуществляющих лицензируемые виды деятельности. В этих целях следует основываться на статистических данных, связанных с несоблюдением сроков проведения плановых проверок, и целесообразности проведения контрольных мероприятий на конкретных объектах. В случае принятия положительного решения об использовании цифровых технологий понадобится внести соответствующие изменения и дополнения в нормативные правовые акты с учетом норм действующего законодательства Российской Федерации, регулирующих проведение государственного контроля (надзора) и защиту персональных данных.

Платформа Better Rules может быть использована при осуществлении государственного контроля за нормотворческой деятельностью федеральных органов государственной власти Российской Федерации. Внедрение аналогичного программного решения позволит в режиме реального времени проверять соответствие федеральным законам, указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ ведомственных правовых актов. При этом современный уровень развития технологии искусственного интеллекта может обеспечить анализ положений правовых актов исходя из критериев соблюдения единообразия государственного регулирования, снижения административной нагрузки, в том числе избыточности правового регулирования, ясности и простоты правовых норм и т.д. На стадии издания федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации правовых актов, регламентирующих порядок государственного управления в определенных отраслях, использование платформы содействует в обеспечении контроля за

полнотой правового регулирования и своевременностью принятия соответствующих нормативных актов.

Необходимость внедрения аналогичных цифровых технологий в Российской Федерации сложно переоценить. Использование названных платформ органически соединяет элементы государственного и общественного контроля за органами государственной власти, что позволяет своевременно выявить недостатки государственного управления и обеспечить соблюдение законности.

Повышение эффективности государственного управления во многом связано с развитием и повсеместным использованием цифровых технологий. Электронное участие населения в деятельности государственных органов обеспечивает подотчетность и прозрачность бюрократических институтов. Кроме того, электронный документооборот упрощает процедуру принятия, исполнения управленческих решений и позволяет получить достоверные статистические данные. Таким образом, к достоинствам цифровых технологий контроля и надзора в государственном управлении можно отнести простую и понятную систему оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме, что создает условия для всестороннего раскрытия человеческого потенциала и поступательного развития общественных отношений.

В-шестых, в настоящее время возникает вопрос: можно ли говорить о цифровизации государственного управления как о современной административной реформе?

Действительно, в настоящее время имеются объективные предпосылки для проведения административной реформы. Существует объективная потребность в цифровизации российского производства, бизнеса, социальной сферы, науки, образования и жизни простых граждан, что невозможно сделать без цифровой трансформации не только всей системы государственного управления, но и каждого государственного органа, каждой административной процедуры.

В качестве субъективной предпосылки цифровизации государственного управления как административной реформы выступает соответствующее управленческое решение, принятое на высшем государственном уровне. С 2014 по 2019 год только на федеральном уровне было принято несколько десятков стратегических документов, которые затрагивают те или иные аспекты цифровизации государственного управления. Такое обилие одновременно действующих различных по статусу документов создает определенные риски для успешного проведения цифровизации государственного управления. Отсутствие четкой координации «размывает» государственное управленческое решение, а низкая преемственность создает угрозу для установления объективных показателей административной реформы и достижения ее реальных результатов.

Поэтому в настоящее время можно говорить о том, что цифровизация государственного управления представляет собой административную реформу, целью которой является повышение эффективности государственного управления посредством его цифровой трансформации.

В заключении следует сделать вывод о том, что бюрократия необходима для устойчивого функционирования государства, но в то же время неоспорим факт того, что она должна отвечать требованиям цифровой эпохи. Устаревание и стагнирование бюрократического сегмента негативно сказывается как на экономическом развитии, так и на демократических процессах государства. Также представляется ясным, что существующие методы борьбы с проблемными аспектами функционирования бюрократии не приносят должного результата в демократических государствах.

В связи с этим, представляется необходимым прибегнуть к совершенно иным способам, которые бы отвечали существующему техническому прогрессу. Описанные технологические новации в подходах к государственному управлению в большинстве изучены опосредованно применимости к бюрократическому сегменту, что вызывает необходимость более детального анализа перспектив их внедрения. На данный момент

внедрение цифровых технологий в государственное управление носит точечный характер, но безусловно подобные изменения в скором времени достигнут глобальных масштабов.

Таким образом, для достижения поставленных демократических целей, информационные технологии не могут решить все проблемы государственного управления, но являются первым шагом для реализации такой модели общества, которая вытекает из законодательно-декларированной базы государства, а не из фактической совокупности личных предрасположенностей целого комплекса «обличенных властью» субъектов. Государству необходимо не только модернизировать основные инструменты государственного управления с помощью инновационных новшеств, но и реализовать пересмотр основополагающих принципов организации государственного аппарата и содержания управленческих процессов.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Административные процедуры: Монография / Отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М.: Норма; Инфра-М, 2017. 239 с.
2. Александров С.Г. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания // История государства и права. 2007. № 11. С. 2-6.
3. Андреева Л.А. Криминологические предпосылки коррупции в России // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 32. С. 6-17.
4. Арямов А.А. Тест на коррупциогенность // Безопасность бизнеса. 2009. № 3. С. 35-38.
5. Афанасьева Л.П., Варламова Л.Н., Муравьева Н.А. Реестр видов документов: предпосылки создания // Делопроизводство. 2020. № 3. С. 41 - 49.
6. Афанасьева Л.П., Муравьева Н.А. Проблемы и перспективы нормативно-правового регулирования экспертизы ценности документов на современном этапе // Вестник ВНИИДАД. 2019. № 6. С. 31 - 45.
7. Афанасьева Л.П., Муравьева Н.А., Савостина Е.А. Особенности создания и применения ведомственных перечней документов со сроками хранения на современном этапе // Вестник ВНИИДАД. 2019. № 5. С. 13 - 22.
8. Богуш Г. И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2004. 176 с.
9. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2006. 869 с.
- 10.Верхотуров А.А. Понятие коррупции: существующие подходы // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 4. С. 15 - 17.
- 11.Вольфсон Э.Н. Бюрократия как институциональный феномен в государственном управлении // Учим управлять и учимся управлять / Сост. и науч. ред. Н.А. Заруба, Н.Н. Егорова. М., 2016. С. 20–26.

12. Вольфсон Э.Н. Особенности дебиюрократизации государственного и муниципального управления // В сборнике: Учим управлять и учимся управлять. Сборник научных трудов по материалам 5 Научно-практической конференции школьников, студентов и преподавателей. 2019. С. 1-8.
13. Гаухман Л.Д. Коррупция и коррупционные преступления // Законность. 2000. № 6. С. 2-6.
14. ГЕОП станет инфраструктурным фундаментом для развития электронного правительства [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://ac.gov.ru/comments/comment/26553#>. (дата обращения: 15.12.2020).
15. Гишинский Я.И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. 340 с.
16. Глухов Е.А. Административно-правовые средства предупреждения коррупции в сфере жилищного обеспечения военнослужащих: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 197 с.
17. Глухов Е.А. Взаимосвязь бюрократии и коррупции в государственном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 5. С. 53 - 58.
18. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты / Л.Л. Попов, Е.В. Мигачева, С.В. Тихомиров; Под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. 319 с.
19. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. и др. Цифровое будущее государственного управления по результатам М.: Дело, 2019. 114 с.
20. Егорова Н.А. Уголовно-правовые формы борьбы с коррупцией в новых экономических условиях: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1996. 190 с.
21. Едкова Т.А., Иванюк О.А., Тихомиров Ю.А. и др. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013. 412 с.



- 22.Зимин В.А., Лукьянова В.В., Бюрократия, ее роль и место в системе экономических интересов российского общества // Российский экономический интернет-журнал . 2016. № 4. С. 1-11.
- 23.Зубарев С.М. О некоторых «подводных камнях» реформы надзорной деятельности // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7 - 8 июня 2019 г.) / Отв. ред. проф. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2019. С. 22-26.
- 24.Зубарев С.М. О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 13 - 23.
- 25.Зубарев С.М. Цифровизация государственного управления: новая административная реформа? // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 62 - 66.
- 26.Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53-56.
- 27.Индекс Восприятия Коррупции [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://transparency.org.ru/research/indeks-vozpriyatiya-korruptsii/rossiya-v-indekse-vozpriyatiya-korruptsii-2018-28-balloov-iz-100-i-138-mesto.html?sphrase\\_id=13226](https://transparency.org.ru/research/indeks-vozpriyatiya-korruptsii/rossiya-v-indekse-vozpriyatiya-korruptsii-2018-28-balloov-iz-100-i-138-mesto.html?sphrase_id=13226). (Дата обращения: 20.11.2020).
- 28.Ищук Я.Г., Руденко А.С., Чистотина О.Н. Противодействие коррупции в органах внутренних. Рязань, 2017. 270 с.
- 29.Кабашов С.Ю. Электронная бюрократия: к постановке проблемы // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2015. № 6. С. 12-18.

- 30.Капинус О.С. Криминологическое исследование личности коррупционного преступника // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1 (68). С. 95-102.
- 31.Клечиков А.В. и др. Блокчейн-технологии и их использование в государственной сфере // International Journal of Open Information Technologies. 2017. С. 125.
- 32.Коваль В.Д. Понятие коррупции в российском законодательстве и его влияние на функционирование таможенной системы // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 64-68.
- 33.Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 34.Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.
- 35.Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
- 36.Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 37.Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь / Под общ. ред. Р.Р. Газимзянова. Казань, 2009. 220 с.
- 38.Корякин В.М. «Командный» принцип военно-кадровой политики нуждается в правовой регламентации // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 8. С. 27-30.
- 39.Костенников М.В., Куракин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы. М. 2004. 316 с.

40. Краткий словарь современных понятий и терминов / Общ. ред. В.А. Макаренко. М., 2000. 790 с.
41. Кудашкин А. В., Козлов Т. Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6. С. 6–10.
42. Кузнецова Е.Е. Бюрократизм как фактор снижения функциональности государственного управления // Дискуссия: журнал научных публикаций. 2017. № 7 (81). С. 63-70.
43. Кузьмин Н.А. К вопросу о понятии и природе коррупции // Российский следователь. 2009. № 24. С. 23 - 26.
44. Лебедева Е.А., Сладкова А.В. О цифровых технологиях контроля в государственном управлении в зарубежных странах // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 83 - 88.
45. Лопатова Н. Международный опыт формирования цифрового правительства // Наука и инновации. 2019. № 5. С. 24 - 28.
46. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. М.: Изд-во НОРМА, 1999. 412 с.
47. Магомедов Н.Н. Понятие коррупции в России // Российский следователь. 2013. № 3. С. 25-28.
48. Маркс К. Критика государственного права Гегеля. М., 1936. 680 с.
49. Мартыянов Д.С. Структурно-функциональный анализ бюрократии как институт сопротивления информационному обществу России // Научный альманах. 2015. № 8 (10). С. 1335-1339.
50. Марьина Е.В. Коррупционные преступления: отраслевое и межотраслевое согласование норм: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2010. 31 с.
51. Масликов И.С. Юридический словарь. М., 2007. 360 с.
52. Миндлин Ю.Б. Феномен бюрократии // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. 2012. № 1. С. 3 - 6.
53. Мониторинг документооборота в федеральных органах исполнительной власти и перехода федеральных органов исполнительной власти на

- бесбумажный документооборот в 2018 году. Аналитический обзор: отчет о научно-исследовательской работе (НИР) по Государственному контракту № 009 от 02.05.2017 на выполнение работ по ФЦП «Культура России» (2012 - 2018) / ВНИИДАД; рук. темы Л.Н. Варламова. М., 2019. 155 с.
54. Муравьева Н.А., Афанасьева Л.П., Савостина Е.А. Нормативно-правовое регулирование документирования. Форма (способ) создания документа // Вестник ВНИИДАД. 2019. № 4. С. 27 - 36.
55. Номоконов В.А. Новое антикоррупционное законодательство и перспективы формирования антикоррупционной политики // Следователь. 2009. № 9. С. 53 - 57.
56. Оболонский А.В. Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // Общественные науки и современность. 2005. № 6. С. 58 - 67.
57. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 53 000 слов / Под общ. ред. Л.И. Скворцова. М.: ООО «Издательство Оникс»: ООО «Издательство «Мир и Образование», 2007. 866 с.
58. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
59. Охотский И.Е. Противодействие бюрократизму и коррупции - важнейшее направление организационно-правового укрепления и нравственного оздоровления системы государственного управления // Право и управление. XXI век. 2008. № 1 (6). С. 84-90.
60. Паршин И.С. Понятие коррупции в словарных и доктринальных источниках // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 2 (15). С. 234-238.
61. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»: утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по

- стратегическому развитию и национальным проектам от 04.06.2019 г. № 7 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
62. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 г. № 9) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
63. Попов Л.Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 92 – 99.
64. Попов Л.Л. Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 24 - 30.
65. Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М.: Норма; ИНФРА-М, 2015. 368 с.
66. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма; Инфра-М, 2011. 319 с.
67. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
68. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
69. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 г. № 19 (ред. от 11.06.2020) «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // БВС РФ. 2009. № 12.
70. Постановление Правительства РФ от 06.09.2012 г. № 890 (ред. от 21.07.2014) «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти» // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5102.

71. Постановление Правительства РФ от 08.06.2011 г. № 451 (ред. от 04.09.2020) «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» // СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 35034.
72. Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 г. № 697 (ред. от 04.09.2020) «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (вместе с «Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия») // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.
73. Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://government.ru/news/40809/> (дата обращения: 01.12.2020).
74. Постановление Правительства РФ от 10.11.2020 г. № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
75. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 313 (ред. от 30.11.2019) «Об утверждении государственной программы Российской

- Федерации «Информационное общество» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 76.Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 г. № 477 (ред. от 01.02.2020) «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.
- 77.Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 г. № 754 (ред. от 16.03.2019) «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4614.
- 78.Постановление Правительства РФ от 25.12.2014 г. № 1494 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия» // СЗ РФ. 2015. № 1 (Ч. 2). Ст. 284.
- 79.Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 г. № 356-24 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 80.Приказ Минкомсвязи России от 23.06.2015 г. № 210 (ред. от 22.02.2017) «Об утверждении Технических требований к взаимодействию информационных систем в единой системе межведомственного электронного взаимодействия» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 81.Приказ Росархива от 02.12.2011 г. № 104 «Об утверждении Программы информатизации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений на 2011 - 2020 гг.» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 82.Приказ Росархива от 22.05.2019 г. № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 83.Приказ Росреестра от 05.09.2014 г. № П/426 (ред. от 06.08.2018) «Об утверждении Стратегии архивного хранения и перевода в электронную

- форму дел правоустанавливающих документов и кадастровых дел» // Вестник Росреестра. 2014. № 3.
- 84.Проскурина Д.С., Хохлова М.И., Сафин Н.И. Бюрократический сегмент государственного управления в эпоху цифровизации: инструмент построения правовой государственности или путь к авторитаризму? // Современный ученый. 2020. № 4. С. 285-291.
- 85.Распоряжение Правительства РФ от 02.04.2015 г. № 583-р «Об утверждении Перечня видов документов, предусмотренного Правилами обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия, утв. постановлением Правительства РФ от 25.12.2014 г. № 1494» // СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2293.
- 86.Распоряжение Правительства РФ от 02.10.2009 г. № 1403-р «О технических требованиях к организации взаимодействия системы межведомственного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти» / СЗ РФ. 2009. № 41. Ст. 4818.
- 87.Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 632-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.
- 88.Распоряжение Правительства РФ от 07.11.2020 г. №2897-р «О выделении из резервного фонда Правительства РФ в 2020 году Минздраву России бюджетных ассигнований на осуществление закупки товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий в целях развития подсистем единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения и увеличение мощности федерального центра обработки данных» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://government.ru/news/40809/> (дата обращения: 01.12.2020).
- 89.Распоряжение Правительства РФ от 12.02.2011 г. № 176-р «Об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов



- исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 8. Ст. 1151.
90. Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2012 г. № 1471-р (ред. от 16.03.2020) «Об утверждении перечня документов (сведений), обмен которыми осуществляется с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия» // СЗ РФ. 2012. № 34. Ст. 4772.
91. Россия не борется с проблемой подкупа иностранных должностных лиц: доклад Transparency International «Экспорт коррупции 2020» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/rossiya-ne-boretsya-s-problemoj-podkupa-inostrannykh-dolzhestnykh-lits-doklad-transparency-international-eksport-korrupsii-2020.html> (дата обращения: 20.11.2020).
92. Румянцева Е. О коррупции, бюрократизме и предпринимательстве // Проблемы теории и практики управления. 2016. № 5. С. 31–40.
93. Савельев А.И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (постатейный). М., 2015.
94. Самарская область стала одним из лучших регионов страны в сфере предоставления госуслуг в электронном виде [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://www.samregion.ru/press\\_center/news/samarskaya-oblast-stala-odnim-iz-luchshih-regionov-strany-v-sfere-predostavleniya-gosuslug-v-elektronnom-vidе/](https://www.samregion.ru/press_center/news/samarskaya-oblast-stala-odnim-iz-luchshih-regionov-strany-v-sfere-predostavleniya-gosuslug-v-elektronnom-vidе/) (дата обращения: 15.12.2020).
95. Сводный отчет Правительства Самарской области за 2019 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://samaraanticorr.ru/main/reports/31807/>. (дата обращения: 20.11.2020).
96. Соколовская С.А. Информационные технологии и информационная безопасность в государственном управлении: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2019. 99 с.

97. Сотников К.И. Выявление и расследование коррупционных преступлений. Санкт-Петербург, 2016. С. 11-12.
98. Стрижов С.А., Богатырева Е.А., Богатырева Т.Г. Трансформация государственного управления в условиях новых вызовов: монография М.: Проспект, 2018. 156 с.
99. Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
100. Татуев А.А., Бородин А.И., Шаш Н.Н. Феномен современной коррупции и факторы формирования коррупционных услуг в государственном секторе // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 21 (255). С. 3-6.
101. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
102. Указ Президента РФ от 05.12.2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.
103. Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
104. Указ Президента РФ от 14.02.2014 г. № 80 «О некоторых вопросах организации деятельности по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 672; Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038 и др.
105. Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 212.

106. Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 27.10.2020) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
107. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.
108. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
109. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5 - 17.
110. Халяпин В.В., Шахворостов Г.И. Анализ методов противодействия коррупции в государственных органах // Регион: Государственное и муниципальное управление. 2015. № 3 (03). С. 16-19.
111. Шалагин А.Е., Кабиров Д.Э. Приоритетные направления предупреждения коррупционной преступности на современном этапе // Уголовное право и криминология. 2015. № 1 (19). С. 63-65.
112. Шевердяев С.Н. Возможности дальнейшего совершенствования президентского пакета антикоррупционных законов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 18 - 22.
113. Эстрин А.Я. Должностные преступления. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1928. 260 с.
114. Юмашева Ю.Ю. Информатизация архивного дела в Российской Федерации (1991 - 2015 гг.). Научные исследования в области применения информационных технологий: Монография: рекомендовано к печати решением Ученого совета М.: ВНИИДАД; Берлин: Директ-Медиа, 2016. 355 с.
115. Юридический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. М., 2007. 726 с.
116. A stronger and more secure digital Denmark. The Digital strategy 2016 - 2020. Denmark, May 2016 [Электронный ресурс] // Режим доступа:

- [https://digst.dk/media/16165/ds\\_singlepage\\_uk\\_web.pdf](https://digst.dk/media/16165/ds_singlepage_uk_web.pdf) (дата обращения: 20.11.2020).
117. Better Rules - New Zealand // Embracing innovation in Government. Global Trends, 2019. P. 104 - 112.
  118. Erik Brynjolfsson, Andrew McAfee. The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies. W.W.Norton&Company, New York, 2014.
  119. Experiments are underway to digitize humans and our surroundings // Embracing innovation in Government. Global Trends, 2019. P. 97.
  120. HM Government. Horizon Scanning Program. Emerging Technologies: Big Data. 2014. Available at: [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/389095/Horizon\\_Scanning\\_-\\_Emerging\\_Technologies\\_Big\\_Data\\_report\\_1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389095/Horizon_Scanning_-_Emerging_Technologies_Big_Data_report_1.pdf) (дата обращения: 20.11.2020).
  121. Johnston M. Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy. Cambridge / New York: Cambridge University Press, 2005.
  122. Jun, MyungSan. Blockchain government – A next form of infrastructure for the twenty-first century. Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity. 2018. С. 21.
  123. Lin William Cong, Zhiguo He, Blockchain Disruption and Smart Contracts, University of Chicago Booth School of Business, September 10, 2016 [Электронный ресурс] // режим доступа: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2985764](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2985764) (дата обращения: 12.12.2020).
  124. Maxim S.T. Is Corruption an Inevitable Social Phenomenon in a Changing Society?. Postmodern Openings. 2017. № 8 (1). P. 33 – 39.
  125. Michael J. Ahn (University of Massachusetts Boston), Stuart Bretschneider (Syracuse University). Politics of E-Government: E-Government and the

Political Control of Bureaucracy Public Administration Review. May-June 2011. P. 414 - 424.

126. Peters, B. Guy and Jon Pierre ЦIntroduction: The role of Public Administration in Governing», in Handbook of public administration, ed. London: Sage, 2003.
127. UN E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://www.unescap.org/sites/default/files/E-Government%20Survey%2018\\_FINAL.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/E-Government%20Survey%2018_FINAL.pdf) (дата обращения: 20.11.2020).