ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СТЕПАНОВ Олег Анатольевич, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, 2
E-mail: agp@agprf.org

В статье рассматриваются особенности и перспективы развития технологии электронного правительства в России, обусловленные использованием информационно-электронных систем и введением в научный и практический оборот категории «нормообраз действия». Нормообразы действия (события) интерпретируются как выражение функциональных внешних связей субъектов права на основе использования информационного кода, отражающего алгоритм действия таких субъектов в виде цифрового кода фиксированной длины, который несет в себе нормативную информацию, отражающую большее или меньшее подобие исходной юридически значимой ситуации. Исходя из необходимости применения единообразных норм учета судебной практики, важно оптимизировать процесс использования такой информации с целью повышения эффективности противодействия коррупции в суде. Такому положению может способствовать компьютерная оценка качества разрабатываемого судебного акта (приговора, решения), связанная с разработкой и созданием комплексной системы управления качеством судебных актов на основе использования современных программно-технических средств. Комплексная система управления качеством судебных актов должна состоять как минимум из двух групп моделей: первая должна описывать граничные состояния для существования социума, а вторая — человеческую активность. При этом первую группу моделей следует относить к числу базовых, а блок человеческой активности должен строиться исходя из устанавливаемых правовых ограничений. Это предполагает рассмотрение процессов подготовки судебного акта (решения, приговора) на основе синтеза правовых потребностей общества и государства с параметрами прав и свобод личности.

Ключевые слова: электронное правительство, контроль за выполнением государственного оборонного заказа, нормообраз действия, комплексная система качества судебных актов.

ELECTRONIC GOVERNMENT AS AN INSTRUMENT TO BE USED TO COUNTERACT CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

O. A. STEPANOV, head of the chair of state and law disciplines of the Academy General Prosecutor's Office of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor
2, Azovskaya st., Moscow, Russia, 117638
E-mail: agp@agprf.org

The article discusses the features and prospects relating to the development of technology of "electronic government" due to the use of electronic information systems and the introduction of scientific and practical turnover category "standard-setting action". Events are interpreted as the expression of functional external relations of the subjects of the right to information through the use of the code which reflects the algorithm acts of such entities as the digital code of fixed length, which carries the regulatory information, reflecting more or less similar to the original legally significant situation. Based on the need for uniform accounting standards in judicial practice, it is important to optimize the use of such information in order to improve the efficiency of anti-corruption court. This state can promote the computer evaluation of the quality of the developed judicial act (judgment, ruling), connected with the development and creation of a comprehensive quality management system of judicial decisions based on the use of modern software and hardware. Integrated quality management system in judicial decisions should be composed of at least two groups of models: the first is to describe the boundary condition for the existence of society, and the second — human activity. This first group of models should be attributed to the number of basic and human activity unit must be built on the basis of established legal limits. This involves consideration of the process of preparation of the judicial act (decision, judgment) on the basis of the synthesis of the legal needs of society and the state with the parameters of human rights and freedoms.

Keywords: electronic government, control over the implementation of state turn-order, standard-setting action, a comprehensive system of quality of judicial decisions.

DOI: 10.12737/21244

В исследовании международной организации Transparency International отмечается, что в России в 2015 г. снизился уровень коррупции — наша страна поднялась на 17 пунктов и заняла в рейтинге этой организации 119-е место из 167 позиций¹.

Одним из факторов, способствовавших этому обстоятельству, является достаточно активное внедрение в общественную практику технологий электронного правительства (ЭП).

Существует множество трактовок термина «электронное правительство». Коротко его можно охарактеризовать так: «автоматизация процесса предоставле-

¹ URL: <http://tass.ru/ekonomika/2617439>.

ния государственных услуг» с целью повышения эффективности государственного взаимодействия с обществом посредством использования возможностей информационно-электронных технологий².

Заметим, что ЭП — это прежде всего система межведомственного электронного документооборота, позволяющая существенно сократить время на принятие решений и соответствующих нормативных правовых актов.

Обращая внимание на эту составляющую проблемы ЭП, важно отметить, что с 1 сентября 2015 г. в России вступил в силу Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном оборонном заказе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Главное изменение, которое внес этот Закон, касается создания межведомственной системы контроля использования бюджетных средств при размещении и выполнении государственных оборонных заказов. В нее входят Минобороны России, ФАС России, Росфинмониторинг и Банк России.

В рамках указанной системы предусматриваются порядок определения уполномоченных банков и обязанность по осуществлению головными исполнителями и исполнителями расчетов при выполнении государственного оборонного заказа только с использованием отдельных банковских счетов, открытых в таких банках, что позволит использовать возможности банковской системы при осуществлении контроля за целевым использованием бюджетных средств. Это позволяет обеспечивать надежность и прозрачность взаиморасчетов при выполнении государственного оборонного заказа, защиту стратегической информации, а также применять возможности банковской системы при осуществлении контроля за целевым использованием бюджетных средств.

Закон предписывает вести банковское сопровождение государственных контрактов без взимания платы и освобождает от комиссии, возникающей при переводах средств из одного банка в другой, что обеспечивает экономию средств и снижает риск коррупции.

Отследить все транзакции в пределах одного банка гораздо проще, чем в случае, когда несколько десятков предприятий-смежников обслуживаются в разных банках, каждый из которых желает сохранить конфиденциальность своих клиентов, а для получения информации о каждой транзакции нужно отдельное решение суда.

Важно отметить, что, по оценкам Агентства по страхованию вкладов (АСВ), ущерб от уголовно на-

казуемых действий руководителей и собственников банков превысил на конец марта 2016 г. 550 млрд руб. При этом все чаще АСВ сталкивается с фактами вывода контролирующими банки лицами неправомерно присвоенных активов за рубеж, причем при возникновении у банков серьезных финансовых проблем сами эти лица также выезжают за пределы России³.

С учетом данного обстоятельства в марте 2016 г. в соответствии с распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации была сформирована рабочая группа по вопросам возврата из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений и правонарушений. Основной задачей рабочей группы является организация взаимодействия с компетентными российскими и зарубежными органами по вопросам возврата в Россию активов, полученных в результате коррупционной деятельности. Кроме того, на базе Генеральной прокуратуры РФ обеспечивается функционирование Национального контактного пункта, который призван заниматься выявлением, арестом, конфискацией и возвращением таких активов по международным каналам⁴.

Следовательно, принятие указанного Закона должно было не только предотвратить необоснованное завышение цен при выполнении государственного оборонного заказа, но и снизить риски коррупции, повысить эффективность осуществления контроля и надзора за соблюдением норм законодательства РФ в сфере государственного оборонного заказа.

Анализ текста Закона показывает, что он запрещает операции, которые не связаны с прямым выполнением гособоронзаказа, например выплату авансов по процентам и ряд других, не предусмотренных контрактом.

Поскольку банк, который должен обслуживать такие расчеты, приобретает обязанности, но не получает прибыли, он назначается из числа банков с государственным участием, с уставным капиталом 100 млрд руб. и разветвленной представительной сетью — Сбербанк России, Россельхозбанк, ВТБ24 и Газпромбанк.

Взаимодействие в рамках нового Закона выглядит следующим образом. Когда Минобороны России заключает контракт с головным исполнителем, предприятие обращается в уполномоченный банк, открывает там отдельный счет и указывает уникальный идентификационный номер контракта, который присваивается Министерством. Этот же номер по цепочке указывается всеми контрагентами, участвующими в исполнении данного контракта. Вся информация, проходя через уполномоченный банк, аккумулируется в Национальном центре управления обороной,

² Понятие «электронное правительство» подразумевает использование информационных технологий, в частности Интернета, как наиболее доступного средства электронного взаимодействия, для того чтобы доводить правительственную информацию до государственных структур и государственных органов.

³ URL: <https://news.mail.ru/economics/25303900/?frommail=1>.

⁴ URL: <https://rns.online/economy/Genprokuratura-sozdala-spetsgrupp-po-vozvratu-zarubezhnih-aktivov-korruptsiionerov-2016-03-28/>.

на базе которого созданы специальное программное обеспечение и отдельный департамент. Фактически Минобороны России обеспечивает информационный обмен между всеми ведомствами и предоставляет доступ к этим данным головным предприятиям — исполнителям государственного оборонного заказа для того, чтобы они видели движение средств по всей цепи кооперации.

Однако на некоторых предприятиях-монополистах, связанных с оборонно-промышленным комплексом, количество счетов, открытых согласно новым требованиям, уже достигает порядка трех тысяч. Если следовать букве данного Закона, но работать по привычной схеме, то органами прокуратуры фактически могут быть наказаны как любое предприятие, так и любой подрядчик, потому что выполнить его требования, не вводя новаций в производственную и финансовую деятельность предприятия, невозможно. Так, нельзя, расплачиваясь со спецсчета за энергоресурсы; заработную плату разрешено выплачивать только с общего счета, на котором могут быть деньги, не связанные с выполнением гособоронзаказа; со спецсчета можно оплачивать только 50% налогов; запрещается возмещение предприятию и части затрат на содержание производственных мощностей в случае прекращения поставок продукции по гособоронзаказу⁵.

Все указанное выше ведет на современном этапе либо к игнорированию требований указанного Закона, либо к их нарушению, т. е. способствует появлению коррупциогенных факторов.

Таким образом, совершенно оправданное использование технологий ЭП, призванное повысить эффективность деятельности по контролю выполнения гособоронзаказа, вступает в противоречие со сложившейся производственной практикой его выполнения, что порождает необходимость осмысления сложившихся реалий с точки зрения принятия конкретных действий по предупреждению коррупции.

Очевидно, что в рамках использования возможностей электронного правительства на базе Национального центра управления обороной государству необходимо создать такую систему реализации гособоронзаказа, которая будет обеспечивать не только контроль его выполнения, но и возможности предприятий и их подрядчиков в части реализации ими финансовой отчетности по спецсчетам, решения вопроса ценообразования и других производственных вопросов на основе использования возможностей новых информационных технологий. Неприятие данной аксиомы в значительной степени лишает реализацию идеи электронного правительства как инструмента противодействия коррупции в этой сфере общесоциального смысла и не может быть созвучно с положениями Национального плана борьбы с коррупцией на 2016—2017 годы.

При этом важно представлять, что перспективы реализации технологии ЭП должны быть нацелены на создание возможностей для эффективного противодействия коррупции в различных сферах.

С ориентацией на развитие технологии электронного правительства общество должно использовать процедуры, устанавливающие порядок реализации права и возможности, способствующие активизации его правоохранительных ресурсов.

Поэтому вполне своевременной является постановка вопроса о введении в правовую теорию и практику такой категории, как нормообраз действия, обладающей универсальной информационной емкостью, обусловленной логикой ее построения, основанной на применении цифрового кода.

Нормообразы действия (события) могут интерпретироваться как выражение функциональных внешних связей субъектов права на основе использования информационного кода, отражающего алгоритм действия таких субъектов.

В данном случае структуру идентификатора нормообраза действия (события) допустимо представить в виде цифрового кода фиксированной длины, который несет в себе нормативную информацию, отражающую большее или меньшее подобие исходной юридически значимой ситуации.

Такой идентификатор может состоять из трех компонентов — вида криминального поведения, группы действия и класса направленности криминальной деятельности, которые с помощью пяти цифровых знаков (XX. X. XX) определяют правовое содержание действия (события).

Вид криминального поведения определяется сочетанием двух цифр. Первая цифра в обозначении (0, 1 или 2) отражает объект нанесения ущерба: 0 — ущерб нанесен личности; 1 — ущерб нанесен организации, группе людей; 2 — ущерб нанесен обществу, государству. Вторая цифра (одна из ряда — 0, 1, 2, 3, 4, 5) характеризует нанесенный вред: 0 — нанесение физического, психического, социального вреда; 1 — финансовые, экономические потери; 2 — блокирование, нарушение работы связи, транспорта; 3 — вывод из строя систем безопасности, жизнедеятельности, жизнеобеспечения; 4 — нарушение рабочего цикла, авария энергетических систем; 5 — изменение в режиме функционирования космических объектов, систем вооружения. Например: 01 — ущерб, нанесенный личности, который связан с финансовыми, экономическими потерями.

Группа действия определяется уровнем криминальной деятельности: 0 — национальный; 1 — международный.

Класс направленности криминальной деятельности фиксируется путем комбинации цифровых обозначений. Например: 14 формируется исходя из 1 — коммуникационных взаимодействий и 4 — интересов личности.

⁵ URL: <http://www.vpk-news.ru/articles/29602>.

При этом инструментарий для формирования класса направленности криминальной деятельности нормообраза действия (события) должен выбираться исходя из следующих обозначений класса направленности криминальной деятельности: 1 — коммуникационные взаимодействия; 2 — научные эксперименты; 3 — жизнь, здоровье личности; 4 — интересы личности; 5 — безопасность общества, государства; 6 — терроризм; 7 — наркотики, оружие; 8 — работоторговля; 9 — культурное наследие; 0 — иная направленность.

В рамках перспектив развития технологии ЭП в Российской Федерации использование нормообразов действия может оказаться вполне приемлемым, например, при решении проблемы повышения качества судебных актов.

Если учесть, что основной функцией судебной власти является реализация правосудия, то можно согласиться со следующим определением судебной информации: это сведения, формирующиеся в результате непосредственной деятельности органов судебной власти по организации, обеспечению и осуществлению судопроизводства⁶.

Исходя из необходимости применения единообразных норм учета судебной практики, важно оптимизировать процесс использования такой информации в целях повышения эффективности противодействия коррупции в суде.

Такому положению, в частности, может способствовать компьютерная оценка качества разрабатываемого судебного акта (приговора, решения), связанная с разработкой и созданием комплексной системы управления качеством судебных актов на основе использования современных программно-технических средств.

Поскольку движущим началом принятия судебного акта являются социальные интересы, комплексная система управления качеством судебных актов должна состоять как минимум из двух групп моделей: первая должна описывать граничные состояния для существования социума, а вторая — человеческую активность. При этом первую группу моделей следует относить к числу базовых, а блок человеческой активности должен строиться, исходя из устанавливаемых правовых ограничений. Такая постановка вопроса предполагает рассмотрение процессов подготовки судебного акта (решения, приговора) на основе синтеза правовых потребностей общества и государства с параметрами прав и свобод личности.

⁶ См.: Чаплынский В. А. Организационно-правовое обеспечение информатизации судов общей юрисдикции областного уровня: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Чаплынский В. А. Организационно-правовое обеспечение информатизации судов общей юрисдикции областного уровня: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Важно представлять, что перспективы функционирования комплексной системы управления качеством судебных актов должны быть связаны не только с правовой оценкой действий личности, но и с установлением гарантий реагирования на такие действия.

С учетом такого замечания в основу функционирования комплексной системы качества судебных актов целесообразно заложить метод обобщенного сценария, сущность которого состоит в том, что оценки действий и событий предполагают установление возможных «узловых» позиций, связанных с правоприменительной деятельностью, которые определяются стандартами прав человека.

Следует заметить, что с позиций информационного обмена процесс подготовки судебного акта характеризуется получением, передачей, переработкой и использованием информации. Исходя из этого, идея такого процесса может быть интерпретирована на основе кибернетической модели черного ящика, которая предполагает выделение сигналов, подаваемых на вход системы, с одновременной фиксацией эффектов на выходе из нее. При этом вне рамок анализа остается рассмотрение процессов, протекающих внутри самой модели, т. е. допускается лишь возможность получения сведений о конкретных последствиях внешних воздействий. Подавая на вход правовую информацию, фиксируем на выходе конечный эффект от ее реализации в виде параметров судебного акта, отвлекаясь от процесса установления правовых отношений. При этом нормообразы действия могут быть интерпретированы как выражение функциональных внешних связей субъектов права на основе использования информационного кода, отражающего алгоритм действия таких субъектов.

Прежде чем огласить судебный вердикт, судья, используя возможности комплексной системы качества судебных актов, должен при помощи программно-технических средств обеспечить сопоставление проекта подготовленного им акта с информационной моделью, в основу которой заложен нормообраз действия. При этом использование такого моделирования нацеливает судью на недопущение существенного расхождения подготовленного им текста проекта с характеристиками информационной модели, учитывающей общественно значимые последствия судебного акта. Если принципиального расхождения между оценкой действия (события) судьей и компьютерной системой не фиксируется, то при печати судебный акт автоматически маркируется специальным машинным кодом, наличие которого призвано придавать акту законную силу.

Реализация вышесказанного на практике может способствовать повышению эффективности деятельности государства по противодействию коррупции.