

§ 4 ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

Косоруков А.А.

«ЭЛЕКТРОННОЕ ГОСУДАРСТВО» В ПРОЦЕССАХ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: Предметом исследования является "электронное государство", теория и практика его внедрения в различных странах, в частности, в Российской Федерации, где на основе реализации федеральной целевой программы "Электронная Россия" созданы Государственная автоматизированная система «Управление», Многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг, Центры общественного доступа к информации федеральных органов исполнительной власти, Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций). Важным аспектом рассматриваемой проблемы выступает анализ таких элементов "электронного государства" как "электронное правительство", "электронный парламент" и "электронное правосудие", а также основных проблем и перспектив их внедрения в государственное управление. Методология исследования включает в себя анализ российской и зарубежной нормативно-правовой базы "электронного государства", изучение сайтов и интернет-порталов "электронного государства", их функционального наполнения, а также существующие научные исследования в данной области. Основным вкладом автора в исследуемый вопрос является комплексное рассмотрение теории и практики внедрения "электронного государства" в государственное управление современной России, а также анализ международного опыта использования "электронного правительства", "электронного парламента" и "электронного правосудия", который может быть адаптирован к российским условиям.

Ключевые слова: Электронное государство, электронное правительство, электронный парламент, электронное правосудие, открытость, электронный документооборот, интернет-портал, государственные услуги, электронное участие, новые медиа.

Abstract: The subject of this research is the "e-government", theory and practice of its implementation in different countries, including Russia wherein, based on realization of the federal target program "Electronic Russia", have been established the State automated system "Administration", Multifunctional centers of provision of public and municipal services, Centers of public access to information of the federal executive authorities, Common Government Services Portal (functions). An important aspect of the examined topic is the analysis of such elements as "e-government", "e-parliament", and "e-justice", as well as the main difficulties and prospects of their introduction into public administration. The author's main contribution consists in the comprehensive study of theory and practice of implementation of "e-government" into public administration system of the modern Russia, as well as the analysis of the international experience of realization of "e-government", "e-parliament", and "e-justice" that can be adjusted to the Russian circumstances.

Keywords: Public services, Internet portal, electronic document management, openness, e-justice, e-parliament, e-government, Russian Federation, electronic participation, new media.

Развитие электронных государственных институтов, все более активная практика оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде свидетельствует о необходимости совершенствования механизмов и инструментов «электронного государства», являющего одним из современных направлений процесса информатизации государственного управления.

Первые научные публикации по вопросам «электронного государства» появились в середине 90-х гг. XX века в США. Их авторы опирались на опыт использования сети Интернет в бизнес-среде в целях привлечения новых клиентов, а также донесения рекламных сообщений до новых потребителей и взаимодействия с ними. Внедрение в практику государственного управления сети Интернет должно

было, по их мнению, изменить характер управленческих усилий государства, а также саму природу взаимодействия между государством и гражданами. К началу XXI века Интернет и возникшие на его основе информационно-коммуникативные технологии, включая технологии новых медиа, продолжают набирать все больший потенциал влияния на принятие государственных решений, становятся основой для более активного вовлечения граждан в дела управления государством, в частности, через механизмы его электронной репрезентации в сети Интернет и других электронных платформах, совокупность которых и составляет «электронное государство». При этом, все острее встает вопрос относительно должного уровня ответственности как государства, так и простых граждан за качество принимаемых решений, а также актуальным остается вопрос относительно возможности создания соответствующего бюджета на стыке государственно-частного партнерства, который позволил бы объединить электронный потенциал как государственных институтов, так и бизнес-корпораций, структур гражданского общества в целях более эффективного и ускоренного развития «электронного государства».

Обобщая существующий международный опыт, следует отметить, что «электронное государство», по аналогии с существующим государством, может включать в себя такие государственные институты как «электронное правительство», «электронный парламент», включая «электронные выборы», и «электронное правосудие». Благодаря электронному формату, государственные институты находятся под все большим общественным контролем, реализуемым благодаря возможностям информационного общества как со стороны простых граждан, так и со стороны бизнес-структур и неправительственных организаций. Помимо существования трех основных ветвей власти в электронном пространстве, существуют также электронные представительства в сети Интернет Счетной палаты, Прокуратуры РФ и др. органов, взаимосвязанных через электронный документооборот.

«Электронное государство» как специальная технология стала реальностью благодаря усилению государства, внедрения опыта крупных корпораций в государственное управление, возросшей социальной активности граждан, интенсивному обмену информацией в сети Интернет между людьми, организациями и официальными правительственными структурами, а также благодаря быстрому развитию информационных технологий. Классическое определение электронному государству дал американский исследователь Т.В. Райли: «электронное государство

(правительство) предполагает ситуацию, при которой исполнительная, законодательная и судебная ветви власти, включая федеральные и региональные правительства, осуществляют в электронном виде свои межведомственные операции, взаимодействуют с внешней средой и эффективно используют объединенные в сеть информационные системы для достижения большего качества при оказании государственных и муниципальных услуг» [1].

При этом исследователи к основным целям создания «электронного государства» преимущественно относят:

- 1) усиление прозрачности работы органов государственной власти,
- 2) упрощение и стандартизация бюрократических процедур и повседневных практик государственного управления,
- 3) онлайн доступ к документам и актам органов государственной власти для всех граждан и организаций с учетом уровня доступа,
- 4) электронный документооборот как между органами государственной власти, так и между гражданами и государством.

На практике «электронное государство» с точки зрения электронного документооборота реализуется в рамках трех основных моделей (или направлений), которые в действительности реализуются параллельно:

- 1) модель административного электронного документооборота и обмена информацией между органами государственной власти,
- 2) модель государственно-частного электронного документооборота и обмена информацией между органами государственной власти и бизнесом в целях прозрачности тендеров и регистрации торговых сделок,
- 3) модель гражданского электронного документооборота и обмена информацией между органами государственной власти и гражданами, предусматривающая предоставление всего спектра государственных и муниципальных услуг, в том числе, возможности уплаты налогов и сборов, проведения электронного голосования, предоставления онлайн доступа к документам и актам органов государственной власти на специализированных сайтах.

В России нормативно-правовая база создания и развития «электронного государства» опирается на такие нормативно-правовые документы как – ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 гг.)» (28 января 2002 г.) [2], включая создание «Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» [3], ФЗ № 20 «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»» (10 января 2003 года (в ред. от 12 марта 2014 года)) [4], «Концепция интеграции административной рефор-

мы и ФЦП «Электронная Россия» (23 июля 2006 г.) [5], «Концепция государственного учета» (1 декабря 2005 г.) [6], «Концепция обеспечения доступа граждан к информации государства» (1 декабря 2005 г.) [7], «Концепция стандартизации формального представления административных процессов» (18 июля 2005 г.) [8], «Концепция информационного регулирования» (3 ноября 2005 г.) [9], «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» (7 февраля 2008 г.) [10], «Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» (20 октября 2010 г.) [11], Интернет-портал «Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие»» (25 июня 2012 года) [12], «Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» (25 декабря 2013 г.) [13], «Концепция развития информатизации судов до 2020 года» (19 февраля 2015 года) [14] и др.

Наиболее заметной инициативой в области создания «электронного государства» в современной России стала федеральная целевая программа «Электронная Россия», запущенная в 2002 году и действовавшая до 2010 года, которая была направлена на создание «электронного правительства», улучшающего эффективность работы государственных органов власти и органов местного самоуправления. Отчасти реализовав свои цели по обеспечению электронного межведомственного документооборота и налаживанию постоянной связи с гражданами органов государственной власти и органов местного самоуправления, программа заложила основы ряда инициатив в области информатизации государственного управления:

1) Государственная автоматизированная система «Управление» (25 декабря 2009 г.), призванная помочь в обеспечении информационной и аналитической поддержки процесса принятия государственных решений на различных уровнях управления, планирования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, мониторинга и контроля за исполнением принятых государственных решений, анализа процессов в реальном секторе экономики, финансовой, банковской и социальной сферах [15],

2) Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (17.10.2009 г.), основной задачей которого стало обеспечение доступа граждан и организаций к сведениям о государственных и муниципальных услугах, функциях государственных органов по контролю и надзору, предоставление в электронном виде различных государственных и муниципальных услуг, работа с электронными обраще-

ниями граждан в рамках информационно-коммуникационной инфраструктуры Единого портала [16],

3) Центры общественного доступа к информации федеральных органов исполнительной власти (16 декабря 2009 г.), представляющие собой функциональный элемент информационной правительственной инфраструктуры, и предназначенные для предоставления гражданам информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, предоставляемых ими услугах, возможности осуществления оплаты данных услуг, а также установленных законодательством налогов и сборов, пошлин и иных выплат [17],

4) Многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг (22 декабря 2012 г.), включая центры телефонного обслуживания, основным функционалом которых является упрощение и стандартизация предоставления государственных услуг по принципу «одного окна», ставшее возможным благодаря соглашениям о взаимодействии с федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления. Многофункциональные центры действуют на основе автоматизированных информационных систем, позволяющей осуществлять заявителям бесплатный доступ к федеральной и региональной государственной информационной системе «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)», оплачивать государственные и муниципальные услуги [18].

К основным проблемам внедрения ФЦП «Электронная Россия» можно отнести отсутствие необходимой информационно-технологической инфраструктуры и правовой базы, недостаточное финансирование, слабое проникновение Интернета на различные территории, недостаточная информационная грамотность как чиновников, так и простых граждан, бюрократические преграды, коррупция, общественная апатия.

Несмотря на отмеченные проблемы в области создания «электронного государства» в современной России, данный процесс продолжает развиваться, соответствуя общемировому устойчивому тренду по внедрению информационных технологий в государственное управление: электронное правительство (E-Government), электронный парламент (E-Parliament) и электронное правосудие (E-Judiciary). В этой связи для понимания дальнейших перспектив «электронного государства» следует рассмотреть его особенности с точки зрения трех ветвей власти, представленных на электронных платформах. Рассмотрим подробнее исполнительную, законодательную и судебную ветви власти «электронного государства».

1. Электронное правительство.

Электронное правительство в рамках создания электронного государства призвано сделать работу исполнительной ветви власти более эффективной. На практике наиболее заметным аспектом его деятельности оказывается предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде: получение загранпаспорта, проверка и оплата штрафов ГИБДД, проверка налоговых задолженностей, предоставление информации о наличии исполнительного производства из банка данных, получение и замена водительского удостоверения, регистрация транспортного средства, регистрация по месту жительства/пребывания, подача налоговой декларации, регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проверка пенсионных накоплений граждан, получение и продление лицензии на хранение и ношение оружия, получение справки о наличии судимости и другие услуги по различным государственным ведомствам [19].

Различные государственные органы исполнительной власти, например, министерство иностранных дел, включая посольства в различных странах, министерство образования и науки, федеральная миграционная служба, министерство внутренних дел и др. могут быть представлены в сети Интернет и могут быть активно задействованы в процессе предоставления своего ведомственного набора государственных услуг, реализуя идеи электронного правительства на практике.

Если рассматривать глобальные тенденции в области создания электронного правительства, то этот процесс зависит от ряда факторов, связанных с существенными различиями между регионами и странами с точки зрения состояния развития правительственных электронных сервисов. Преимущественное влияние на них оказывает как общий уровень доходов в стране, так и совокупный экономический потенциал и прогресс в области внедрения информационных технологий. Доступ к инфраструктуре информационных технологий и уровень образования, в частности, грамотность в области информационных технологий, связаны с уровнем дохода в стране. В большинстве стран мира, составляющих около 2/3 человечества [20], отсутствие этих факторов затрудняет реализацию инициатив электронного правительства. Тем не менее, очевидно, что уровень дохода сам по себе не составляет и не гарантирует развитие электронного правительства. Есть множество стран, которые значительно продвинулись в данной области несмотря на относительно низкий

уровень национального дохода, и при этом есть немало стран, которые отстают в этой области, несмотря на их относительно высокий уровень дохода.

Лидером в области внедрения электронного правительства в 2014 году, согласно исследованию ООН в области электронного правительства, вновь стала Республика Корея, сохранившая первое место за счет продолжения инноваций в этой области. Второе место заняла Австралия, третье Сингапур, что стало продолжением усилий обеих стран в области электронного правительства, позволив им значительно улучшить свои позиции за последние два года. Как и в предыдущие годы по Индексу развития регионального электронного правительства продолжает лидировать европейский регион, при этом на втором месте идет северо-американский регион во главе с США (7 место в мире), далее – азиатский регион во главе с Республикой Корея, далее – регион Океания во главе с Австралией, а замыкает список африканский регион во главе с Тунисом. Тем не менее, исследование показывает, что каждый географический регион имеет высокое внутреннее разнообразие. К ведущим странам Европы относятся Франция (4 место в мире), Нидерланды (5 место в мире) и Великобритания (8 место в мире). Однако, в основе этого Индекса скорее лежит не оценка степени развитости электронных институтов, а общий уровень экономического, социального и политического развития стран, влияющий на внедрение электронного правительства в жизнь. Это объясняется большими возможностями развитых стран осуществлять масштабные инвестиции в телекоммуникацию, развитие человеческого капитала и предоставление правительственных онлайн-услуг.

Если говорить о прогрессе в сфере внедрения электронного правительства по всему миру, то следует отметить, что только с 2014 года все 193 государства Организации Объединенных Наций обладают правительственными сайтами. Большинство государств остаются на низком или среднем уровнях развития электронного правительства, требующего усовершенствования самой модели онлайн-служб электронного правительства (развития эффективной и современной системы взаимодействия гражданина и государства). Даже в случае с странами с высоко развитой информационной инфраструктурой и высококвалифицированными человеческими ресурсами, порой бывает трудно перейти к более высокому уровню развития электронного правительства, в частности, оказания государственных услуг, учитывая, что они требуют надежной защиты персональных данных, особенно, в онлайн-овых платежных системах, а также безопасный обмен данными между

государственными учреждениями. Это еще раз доказывает, что помимо национального дохода важны и другие факторы, в том числе высокий уровень политической поддержки и сильного государственного руководства, укрепления институционального потенциала, общественной подотчетности и самого участия граждан, а также адекватной программы развития информационной инфраструктуры и процессов непрерывного образования.

С точки зрения разнообразия функций и удобства получения государственных услуг правительственные сайты большинства стран предоставляют пользователям примерно одинаковый набор возможностей: разнообразные инструменты поиска информации на национальном и английском языках. Около половины данных сайтов поддерживают расширенный поиск, предоставляют функцию обратной связи с пользователями онлайн услуг, а также размещают удобные ссылки и списки «горячих тем», позволяющих пользователям быстрее ориентироваться в потоках информации, кроме того, меньшинство правительственных сайтов гарантируют пользователям наличие безопасного соединения. Также большинство стран недооценивают потенциал службы коротких сообщений (SMS), несмотря на значительный рост по всему миру использования мобильных устройств, в том числе в странах с низким уровнем дохода. Наиболее часто среди правительственных сайтов различных государств можно увидеть различные транзакционные услуги, включая создание личных учетных записей, электронное взимание налогов при регистрации и ведении малого и среднего бизнеса, но в целом данные сайты характеризуются большим разнообразием оказываемых государственных и муниципальных услуг.

В целом исследования показывают значительную динамику процессов развития правительственных онлайн-услуг по всему миру. Однако сохраняются значительные межстрановые различия в практике оказания данных услуг, что находит свое отражение в Индексе развитости электронного правительства ООН, согласно которому больше половины стран попадают в его нижнюю треть, при этом продолжает увеличиваться разрыв между электронными правительствами развитых стран и стран третьего мира. Улучшение доступа к информационной инфраструктуре способствует развитию электронного правительства в некоторых странах, но в целом наиболее развитые страны продолжают опережающими темпами развивать количество и качество правительственных онлайн-услуг.

В последние годы практика создания электронных правительств во многих странах в основном

ориентирована на переход от использования новых информационных технологий исключительно в сфере предоставления государственных услуг в сферу образования и социальной интеграции, которые являются базовым условием реализуемости электронного правительства. В частности, социальная ориентированность развития электронного правительства отвечает на такую острую проблему как неблагоприятное экономическое положение и уязвимость отдельных социальных групп населения, потенциальных пользователей государственных услуг. К 2015 году более двух третей правительственных сайтов по всему миру предоставляют ссылки на интегрированные источники информации (бюджетные проекты, нормативно-правовые акты, политические программы), связанные с решением проблем обездоленных или уязвимых групп населения: людей, живущих в нищете, инвалидов, пожилых людей, иммигрантов и молодежи. Электронное правительство призвано преодолеть цифровое неравенство в обществе и охватить пользователей с низким доходом, недостаточным уровнем образования, физическими ограничениями, преклонным возрастом, которые порой не могут на должном уровне получать государственные услуги в электронном виде. Кроме того, решение все большего количества государственных задач происходит благодаря электронным возможностям сети Интернет, однако, есть опасения, что данное перемещение когда-то приведет к тому, что осуществление исполнительной власти и оказание государственных услуг полностью перейдет в электронный вид, тем самым снижая количество рабочих мест в сфере государственной службы, здравоохранения, образования, культуры, ряда государственных учреждений, например, почты. Это уже становится заметно в некоторых развитых странах. Например, в некоторых европейских странах отдельные государственные услуги становятся цифровыми по умолчанию, когда они доступны только на специальном сайте, что обусловлено как экономией правительства бюджетных средств, так и сокращением организационных издержек (меньше затрат на аренду помещений, зарплату и т.д.). Это значительно выходит за первоначальные рамки использования электронного правительства в государственном управлении, поэтому отчасти это компенсируется созданием гарантий для отдельных групп населения по получению государственных услуг в неэлектронном виде.

Электронное правительство олицетворяет идею открытого правительства, предоставляющего в электронном виде необходимые населению данные в целях удовлетворения права лиц, предприятий и обще-

ственных организаций в доступе и использовании правительственной информации, права участвовать в разработке правительственного курса, направленного на улучшение существующих государственных услуг, а также в участии в создании новых государственных услуг [21]. Открытие правительственных данных в рамках действующего законодательства способно привести к принципиально более высокому уровню эффективности использования ресурсов и улучшению качества предоставляемых услуг. Тем не менее, открытое правительство может быть неэффективным, если открытые и опубликованные на сайтах данные не используются, хотя призваны циркулировать среди заинтересованных акторов и специализироваться на разработке устойчивых групп пользователей по тем или иным проблемам. Государствам еще только предстоит измерить и понять действительную отдачу от инвестиций в открытое правительство, которое на первом этапе демонстрирует положительные результаты в связи с внедрением бизнес-модели в электронное правительство, однако на втором этапе результаты снижаются. Открытие онлайн доступа к информации, касающейся деятельности правительственных структур, предполагает в виде результата более эффективное использование ресурсов и улучшение качества оказания государственных услуг для простых граждан. Потенциальным эффектом от этого должно стать устойчивое развитие страны: более активное внедрение инноваций, прозрачность деятельности государства, подотчетность власти и местного самоуправления, участие населения в процессах управления и экономический рост. Наличие открытых данных имеет первостепенное значение для определения перспективных направлений и возможностей развития и более совершенной политики в сфере принятия решений.

Более точные данные позволяют улучшать качество принимаемых решений, но только там, где лица принимающие решения, опираются на фактические данные, полученные в конкретных условиях. В ближайшие годы общий объем данных, которыми оперирует открытое правительство, вырастет в геометрической прогрессии. И хотя открытие данных предоставляет множество возможностей для открытого правительства, их реальное влияние не будет столь успешно без тщательно спланированного управления данными. Следует выделить ряд рекомендаций, вытекающих из анализа работы открытого правительства:

1) для преодоления цифрового разрыва в развитии стран, разрыва в области предоставления правительственных данных, государству необходимо определить базовые приоритеты и вкладывать средства в

наиболее современные проекты по открытию правительственных данных;

2) для того, чтобы расти и поддерживать инициативы открытых данных, государству необходимо рассмотреть вопрос об обновлении правовых и институциональных рамок данного процесса, а также повышении осведомленности на более высоких уровнях принятия решений. Государственные органы должны активно публиковать информацию и быть открытыми по умолчанию, а не реактивно раскрывать информацию в ответ на запросы. Кроме того, в рамках существующих правил и законов инициативы по открытым данным могут быть рассмотрены через призму защиты частной жизни и безопасности. Следует совершенствовать соответствующее законодательство в упреждающем формате, чтобы регулировать новые объемы данных, которые будут опубликованы государством в открытых электронных источниках;

3) государство должно четко определить какие данные могут быть предоставлены общественности, на какие промежутки времени и на основе каких лицензионных соглашений, не ограничивая постфактум право на повторное использование предоставленной правительством информации. В этом контексте только политика, опирающаяся на реальные общественные запросы, сможет определить, как данные могут использоваться, чтобы сделать правительство более открытым, прозрачным, эффективным и вовлеченным в процессы развития общества;

4) странам, осуществляющим инициативы электронного правительства, в частности, занимающиеся построением открытого правительства, следует не только внимательно следить за поощрением данного процесса, но и улучшать внутренние процессы управления. Важно постоянно поддерживать примеры получения выгоды от открытых данных, а также создавать атмосферу обмена и сотрудничества между государственными учреждениями, гражданами, организациями гражданского общества и другими заинтересованными акторами;

5) необходимо проводить обучение и наращивать возможности пользователей открытого правительства, чтобы расширять влияние открытых данных в государственном управлении. Важно следить за качеством данных, насколько хорошо они собраны и проанализированы: государственные решения по развитию открытого правительства могут включать в себя создание образовательных программ для государственных служащих, а также всех заинтересованных лиц, которые формируют навыки и умения, необходимые для сбора, анализа и применения данных открытого правительства.

С увеличением потребностей пользователей в доступе к государственным услугам в любом месте и в любое время возрастает потребность формирования электронного правительства, которое могло бы обратиться к каждому гражданину. Особенно интересен опыт создания новых форм онлайн-коммуникаций – гибридных, интегрированных каналов. От традиционных каналов коммуникаций их отличает возможность нахождения точек соприкосновения между гражданами и государством. К гибридным каналам можно отнести голосовые услуги, онлайн порталы, SMS-услуги, мобильные каналы и мобильные приложения, в частности, на платформе социальных медиа. Гибридные каналы онлайн-коммуникации выступают механизмом увеличения устойчивости электронного правительства, так как они позволяют правительству использовать множество каналов, чтобы дотянуться до каждого гражданина и найти новые способы повышения использования населением онлайн-услуг.

Онлайн-портал, мобильный канал и социальные медиа будут основными факторами расширения базы пользователей и преодоления цифрового разрыва особенно в развивающихся странах. Мобильный канал выступает каналом, усиливающим другие каналы связи с новыми пользователями, он действует в непосредственной близости от своих пользователей и ориентирован на действия: гражданин использует мобильный телефон в целях «сделать что-нибудь». Использование социальных медиа и социальная аналитика являются сложными и фрагментированными каналами, имеющими большой потенциал для работы с конечным пользователем. Технология face-to-face, голосовые сервисы будут продолжать играть существенную роль в предоставлении государственных услуг, особенно благодаря их способности дотянуться непосредственно до людей с низким уровнем дохода. Задача состоит в том, чтобы сбалансированно управлять поддержкой данных каналов, поощряя граждан воспользоваться более экономичными цифровыми каналами. Предоставление и доставка государственных услуг до потребителя могут быть заново переосмыслены через гибкий и умный выбор канала и их интеграции, оптимизацию характеристик различных каналов под профиль гражданина. Анализ экономической эффективности и производительности канала, его социальная аналитика выступают метрикой управления и оптимизации развития электронного правительства.

Учитывая данные выводы, могут быть выработаны следующие рекомендации совершенствования электронного правительства, способствующие эффективному и всеобъемлющему многоканальному подходу к предоставлению государственных услуг:

1) для более эффективного и рационального предоставления государственных услуг важно понять потребности граждан, проводить таргетирование в области предоставления услуг. От качественного профилирования активности пользователя правительство сможет перейти к улучшению качества государственных услуг, повышению спроса на них;

2) выстраивание интегрированной инфраструктуры электронного правительства, развертывание единой базы знаний, включая набор общих стандартов, и инвестиции в обучение позволяют усовершенствовать многоканальное предоставление государственных услуг. Правительство в лице руководителей информационных служб или эквивалентных должностных лиц должно планировать общую инфраструктуру электронного правительства с охватом максимального количества граждан. Введение единых стандартов обслуживания поможет согласовать работу правительственных служб. Принимая во внимание конфиденциальность и необходимую безопасность данных пользователей, необходимо повсеместно выстраивать интегрированное многоканальное облачное управление, которое поможет распространить и снизить стоимость государственных услуг;

3) адаптация инновационного международного опыта в сфере электронного правительства позволит интегрировать и оптимизировать каналы работы с пользователями. Помимо опоры на проверенные каналы следует активнее применять онлайн-сервисы, которые должны быть переосмыслены через призму многоканального и инновационного подхода. Например, требуется анализ того, как уведомления по электронной почте и/или через SMS могут быть лучше интегрированы в рабочий процесс через онлайн-приложения, в том числе, на мобильных платформах. Правительство должно постоянно исследовать и совершенствовать многоканальную стратегию электронного правительства;

4) необходимо разработать объективные показатели воздействия каналов на пользователей, например, в виде статистики использования и социальной аналитики. Цель разработки данных показателей состоит в измерении производительности канала предоставления государственной услуги. Показатели статистики использования канала, а также такие нематериальные показатели как восприятие канала и удовлетворенность граждан, должны быть четко операционализированы и квантифицированы.

С увеличением объема обрабатываемой информации из различных источников, совершенствованием технических возможностей по ее анализу, ростом

числа каналов предоставления государственных услуг электронное правительство может работать все более эффективно.

2. Электронный парламент.

Электронный парламент, выступая составным элементом электронного государства, призван модернизировать политическое участие, используя возможности различных интернет-платформ. Обращаясь к законодательной ветви власти посредством информационных технологий, граждане и организации получают возможность принять участие в строительстве электронного государства, которое немыслимо без механизма обратной связи между электронным парламентом и электронным электоратом.

Электронный парламент как технология активизации репрезентативной функции государства становится возможным благодаря стремительному распространению информационных технологий среди населения, стремящегося использовать политические институты в целях защиты своих интересов. Информационные технологии и вовлечение граждан в политический процесс пересекаются в электронном парламенте, который создает возможности для более эффективного использования законодательной процедуры в рамках принципов открытости и доступности для граждан государственных институтов. Так, опыт использования информационных технологий во время выборов в парламент (выдачу каждому гражданину персональной идентификационной карты для голосования) способствует упрощению и доступности участия для все большего числа граждан в электоральном процессе, отражает такой аспект развития электронного парламента как формирование электронного электората [22].

К 2015 году уже более 160 парламентов, включая более тридцати тысяч парламентариев по всему миру, активно используют информационные технологии в целях реализации своих функций: информационные технологии непосредственно в законодательном процессе (подготовка законопроектов, обсуждение, процедура голосования), взаимодействие с избирателями, создание интернет-сайтов, технологические сервисы для членов парламента, электронный документооборот, библиотеки и исследовательские сервисы, управление человеческими ресурсами и технологическая инфраструктура, информационные технологии планирования и имплементации электронного парламента, международная межпарламентская кооперация.

Существует технологический разрыв между парламентариями, имеющими доступ к беспроводному

интернету в большинстве стран, и гражданами, а также сохраняется информационный, образовательный и профессиональный разрыв. Каждый пятый парламентарий признался, что граждане не используют информационные технологии для связи с ним [23]. Существует стратегия преодоления данного информационно-технологического разрыва через использование новых медиа, которые становятся эффективным способом для парламентариев вступать в диалог с гражданами и вместе приходят к общезначимым выводам [24]. Преимуществом новых медиа является их общедоступность, доверительный и открытый характер общения, новые возможности для небольших политических партий, низкая стоимость использования, лучшее понимание общественного мнения и быстрота получения информации. В результате новые медиа становятся центральной частью коммуникативной стратегии в современных политических кампаниях. Примерами новых медиа могут выступать следующие их типы: 1) социальные сети (ВКонтакте, Badoo, Facebook, Google+, LinkedIn, Orkut и др.), 2) микроблоггинг (Twitter, Branch), 3) видео- и фото-сайты (Flickr, Vimeo, YouTube), 4) блоги (Blogger, Tumblr, Wordpress), 5) викиресурсы (Wikipedia), 6) смс-сервисы, 7) геотаргетинг (Facebook, Foursquare) и др. Новые медиа позволяют парламентариям проводить избирательные кампании, размещать информационные сообщения и материалы о своей деятельности, запускать образовательные проекты для студентов и преподавателей, получать обратную связь, в том числе, от бизнеса, привлекать новых сторонников и проводить онлайн консультации по интересующим граждан законодательным вопросам.

Модель использования новых медиа включает следующие этапы: изучение общественного мнения, публикация и продвижение социально значимого контента с учетом общей стратегии политической партии, управление вовлечением граждан в процесс тиражирования данного контента через механизм обратной связи и уточнения позиции тех или иных граждан. Сами парламентарии могут быть включены в онлайн общение, использовать новые медиа для поддержки или конкуренции с коллегами из других партий, делать значимые комментарии по тем или иным вопросам, создавать информационные поводы в зависимости от целей и задач политической кампании, выражать свое мнение относительно того или иного события или решения парламента. Хотя нет общемировых стандартов использования информационных технологий членами парламента, 75% парламентариев используют планшетные компьютеры и 65% используют смартфоны для взаимодействия со своим электоратом [25].

Гражданам гораздо удобнее находить своих парламентариев онлайн и задавать вопросы об их деятельности, регулярно отслеживать публикуемые ими посты, находить в сети других членов партии за счет размещения на странице парламентария ссылок на страницы его коллег.

Стратегия участия парламентариев в новых медиа включает в себя краткосрочный и долгосрочный измерения. В краткосрочном измерении необходимо стимулировать общественную дискуссию по значимым вопросам, проводить консультации по поводу проводимой политики и законопроектной деятельности. В долгосрочном измерении необходимо выстраивать стратегию работы с новыми медиа, так как только стратегическое участие в их работе позволит создать атмосферу доверия к политическому процессу и парламенту. Стратегия должна включать следующие этапы:

1) этап вовлечения: данный этап включает в себя определение стратегических целей субъекта (парламентария/политической партии) для использования новых медиа, выделение целевой аудитории или объекта коммуникативного воздействия. Также следует добиваться того, чтобы аудитория точно воспринимала и реагировала на воздействие субъекта; чтобы субъект знал как аудитория будет на него реагировать и как использовать намерение сотрудничать. Коммуникацию следует выстраивать с использованием преимуществ публичного информационного пространства, свойственного конкретной целевой аудитории: субъекту следует дополнять данное пространство пространством новых медиа, которое позволяет управлять вовлечением новых членов, выстраивать механизм обратной связи, отслеживая реакции аудитории и делая ответы на них со стороны субъекта более эффективными. Следует помнить, что новые медиа – это только один канал, помимо которого следует выстраивать отношения с аудиторией и офлайн: новые медиа – это канал для создания и развития отношений между субъектом и аудиторией, которому нужно предоставлять соответствующий его уровню развития контент и выделять необходимые ресурсы.

2) этап общения: на втором этапе необходимо добиться того, чтобы все материалы могли быть представлены в электронном виде, включая аудио и видео, без необходимости их распечатывать или рассылать копии по электронной почте, а также следует гарантировать то, чтобы электронные материалы воспринимались как и их бумажная версия. Важно обеспечить, чтобы все электронные материалы были доступны на всех необходимых иностранных языках, на которых говорит аудитория, однако нельзя упускать

из виду важность живого общения с какой-то частью аудитории. Когда речь идет о персональной информации или конфиденциальных сведениях, связанных с целевой аудиторией, следует принимать меры по их защите. При этом не рекомендуется вступать в коммуникацию с агрессивно настроенной частью аудитории, в отношении которой можно использовать систему премодерации комментариев или сообщений, введения этических стандартов поведения в сети.

3) этап оценки: на заключительном этапе необходимо оценивать эффективность воздействия на аудиторию и сопоставлять ее с критерием результативности и эффективности, делая рассылку участникам информационной кампании отчетных материалов и краткого содержания проведенной информационной кампании.

3. Электронное правосудие.

Электронное правосудие, будучи составной частью электронного государства, опирается на комплексную систему информационных процессов, происходящих между государством, его институтами и гражданами, обращающимися в судебные органы власти [26]. Доступ к информации онлайн, касающейся работы судебной ветви власти, является показателем степени информационной открытости государства. Так, с 2004 года ежегодно выходит Индекс сетевого доступа к судебной информации [27], который описывает онлайн-доступ к информации о деятельности судебной ветви власти в странах Северной и Южной Америки. Целью данного индекса является анализ прогресса в этой области и тех вызовов, которые встают на пути информатизации судебной системы в различных странах Северной и Южной Америки (предоставление информации гражданам в электронном виде, а также открытость деятельности судов и прокуратуры в сети). Индекс включает в себя 25 индикаторов, которые оценивают судебную ветвь власти, и 19 индикаторов, которые оценивают прокуратуру, наблюдая как прогресс, так и регресс в области информатизации отдельных стран. Индикаторы включают такие факты как: наличие веб-сайта, онлайн-публикация и обновление правил и постановлений, онлайн-публикация статистики по тем или иным делам, как разрешенным, так и находящимся в процессе, онлайн-публикация рабочей повестки дня судов, бюджетов, зарплата сотрудников и судей, сведений об их образовании, активах, доходах, дисциплинарных взысканиях и поощрениях по соответствующим должностным лицам, публикация торгов и закупок, открытость и особенности информационного режима [28].

Право на публикацию информации является фундаментальным правом человека и гражданина, которое должно защищать и гарантировать государство. Электронное правосудие в качестве ветви власти не только обязано распространять информацию, генерируемую в процессе повседневной работы судов, но также играть важную роль в эффективном применении этого права. В этом смысле, суды должны соблюдать те же стандарты в плане доступа к информации, как и другие ветви власти. Хотя, вначале было некоторое сопротивление или отсутствие интереса со стороны судебных учреждений в принятии указанных стандартов, но существовал широкий консенсус относительно концепции, что к ним применяются те же самые требования, что и к правительственным органам власти, и, следовательно, они имеют те же самые обязательства по обеспечению доступа к информации в связи с осуществляемыми функциями. То же самое верно и в отношении прозрачности работы судов, поскольку судебная ветвь власти должна соответствовать тем же требованиям, что и другие государственные органы. Ярким примером является требование, чтобы судьи предоставляли информацию о своих активах, доходах и расходах, или требование о раскрытии статистической информации об итогах и производительности их работы. Несмотря на ранее упомянутое сопротивление данным инициативам, следует отметить, что судебная ветвь власти принимает меры, которые способствуют – с различными уровнями продвижения и успеха – улучшению их отношений с обществом, а в некоторых случаях их достижения превосходят другие ветви власти. Осуществление мероприятий для общественному вовлечению в деятельность различных уровней системы правосудия не только создает возможности для отслеживания судебной производительности, но и поощряет конструктивное взаимодействие судов и общества, повышая юрисдикционную роль судов. Например, проведение общественных слушаний при рассмотрении некоторых судебных дел позволяют организациям гражданского общества быть сопричастными процессу принятия судебных решений, обогащая дебаты своими предложениями, но в то же время позволяя обсуждать вопросы, касающиеся всего общества.

Тем не менее, важно подчеркнуть, что реализация реформ открытости часто ограничивается пилотным опытом или инициативами, ограниченными определенными органами в рамках судебного аппарата. Что касается процессов реформирования, важно отметить, что обоснование изменений не всегда обязательно должно быть нормативным. Другими словами, хотя существует конституционное и

международное право, а также судебная практика международных трибуналов, которые подталкивают судебную ветвь власти к стандартам открытости, есть практические причины, убеждающие судебных чиновников в важности продвижения данных реформ: необходимость увеличения доверия граждан к судебной власти, требования к росту профессионализма и надежности судей, ключевая роль судебных институтов в становлении и консолидации демократического режима, реформы доступа к информации и открытости способствуют преодолению разрыва между судами и обществом.

Рассматривая роль электронного правосудия в электронном государстве следует отметить, что сохраняется значительный разрыв между странами в его внедрении, во многих из них отсутствует комплексная политика, реализуемая в соответствии со стратегией реформ под руководством вышестоящих судов. К сожалению, в некоторых странах существует полное отсутствие прозрачности или доступа к информационным ресурсам судебной ветви власти. Это не говорит об отказе судебной ветви власти от реформ, а часто вытекает из закрытости государства в целом. Суды не могут быть полностью изолированными от процесса реформ, когда инициируется реформа электронного государства. Однако, длительное время могут сохраняться пробелы в сборе информации, касающейся деятельности судов, а также может быть затруднено выявление и преодоление препятствий и барьеров для реализации реформ открытости. Следует отметить, что в тех странах, где реформы открытости правосудия были эффективно реализованы, эффект был положительным. Тем не менее, кардинальное изменение ситуации с отсутствием прозрачности в судебных учреждениях, преодоление культуры закрытости, сформированной в течение десятилетий, может произойти только после целенаправленных усилий государства и гражданского общества. Прозрачность самой реформы открытости должна быть частью всеобъемлющего процесса перемен в управлении системой правосудия, в поведении судей и в отношениях судебной власти с обществом.

Международные суды и международные юридические агентства способствуют проведению реформ открытости в судебной власти, многие проекты реформ уже поддерживаются МБРР и Всемирным банком, чьи инициативы, уже способствовали внедрению информационных систем для обеспечения мониторинга работы судов. Без твердой и надежной статистической информации не представляется возможным оценить проблемы управления в судебной ветви

власти или определить стратегии, необходимые для их решения. Однако, уже существует комплекс мер, разработанный международными организациями, который может быть использован для продвижения и управления судебными реформами.

На сегодняшний день отсутствует систематизированная информация на региональном и международном уровне относительно прозрачности и доступа граждан к судебной информации. Также не хватает усилий, направленных на оценку судебной системы в той или иной стране по критерию степени соблюдения стандартов открытости. В этом смысле, следует разработать объективные показатели и параметры, с помощью которых можно будет проводить исследования с целью получения полного обзора состояния дел в этой сфере или рейтинга судебных ветвей власти в различных странах, а также выявление тех стран, которые достигли больших результатов в области реформирования судов. Отсутствие информации по этому вопросу осложняется скудной документацией, которая существует по отдельным вопросам информатизации правосудия. Мало что известно, например, о влиянии средств массовой информации и общественных слушаний на распространение сведений о работе судебной системы и ее результатах. Востребованным остается исследование отношений между судебной системой, СМИ и гражданами. Ощущается нехватка материалов, например, специализированных пособий или справочников, отражающих международный опыт успешного реформирования судов. Это ограничивает эффект умножения усилий, предпринимаемых при реформировании судебных органов по всему миру.

Стоит также отметить, что часто передовая практика в плане открытости и доступа к информации не внедряется в самих международных судебных организациях в отношении к их собственной деятельности. Проблема непрозрачности их деятельности влияет на закрытость международных и национальных судов. Например, процессы назначения судей в Международный суд ООН достаточно непрозрачны [29], происходят в условиях сложных политических переговоров и отсутствия формальных оснований для участия организаций гражданского общества в этом процессе. Поэтому важно провести комплексный анализ существующих проблем и потенциальных возможностей по продвижению реформ открытости международных судов.

К сожалению, во многих странах, где были инициированы реформы электронного государства, определены правовые рамки данного процесса, электронное правосудие развивается недостаточными темпами. Необходимо, чтобы все страны внедряли правовые процедуры, гарантирующие право на доступ к информации, касающейся работы судов на всех уровнях управления: от местных до высших судов. В этом смысле, по-прежнему предстоит предпринять еще много усилий для того, чтобы поставить данный вопрос в общегосударственную повестку дня. Также важно определить, как работать с информацией, относящейся к работе судебных органов (публикация приговоров и других решений, доступ к материалам дела, публичность процессов в судах): это чувствительный вопрос, вызывающий споры среди специалистов. Более того, сложная политическая ситуация во многих странах осложняет ход проведения реформ электронного правосудия.

Библиография:

1. Riley T.B. E-Government vs. e-Governance: Examining the differences in a changing public sector climate. URL: <http://www.eldis.org/static/DOC12044.htm>. (дата обращения: 01.04.2015).
2. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)». URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/> (дата обращения: 02.05.2015).
3. Пономаренко Н. Проблемы разработки и внедрения ГАС «Законотворчество». URL: <http://www.gosbook.ru/node/19104>; Материалы президиума Совета по развитию информационного общества 22 февраля 2011 г. / <http://www.gosbook.ru/node/17093> (дата обращения: 01.04.2015).
4. О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160133/ (дата обращения: 02.06.2015).
5. Концепция интеграции административной реформы и ФЦП «Электронная Россия». URL: http://www.elrussia.ru/files/manifest/manifest_1.1_jul06.doc (дата обращения: 07.06.2015).
6. Концепция государственного учета. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/5d883680409f8b569107d7b1e9ba48ef/oznakomitsya.doc?MOD=AJPERES&CACHEID=5d883680409f8b569107d7b1e9ba48ef> (дата обращения: 01.04.2015).

7. Концепция обеспечения доступа граждан к информации государства. URL: http://www.elrussia.ru/files/56239/disclosure_package_dec05.doc (дата обращения: 08.03.2015).
8. Концепция стандартизации формального представления административных процессов. URL: http://www.elrussia.ru/files/59559/admproc_results_2005.zip (дата обращения: 01.06.2015).
9. Концепция информационного регулирования. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/fcp/doc1131006878219> (дата обращения: 22.04.2015).
10. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. URL: <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html> (дата обращения: 01.04.2015).
11. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)». URL: <http://www.rg.ru/2010/11/16/infobschestvo-site-dok.html> (дата обращения: 16.04.2015).
12. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: <http://sudrf.ru/> (дата обращения: 09.03.2015).
13. Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. URL: http://minsvyaz.ru/common/upload/Kontseptsiya_v_21-red.pdf (дата обращения: 11.05.2015).
14. Концепция развития информатизации судов до 2020 года. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=104&item=2805> (дата обращения: 01.04.2015).
15. Государственная автоматизированная система «Управление». URL: <http://gasu.roskazna.ru/web/guest/home:jsessionid=dFTtJQNCP7B5Q76ZghrB1nfGBh6TFg1K9wdlnyZlJ7CLb1QSSpIW!114633826!1417678178741> (дата обращения: 28.03.2015).
16. Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций). URL: <https://www.gosuslugi.ru/pgu/cat/POPULAR.html#online> (дата обращения: 30.04.2015).
17. Центры общественного доступа к информации федеральных органов исполнительной власти. URL: <http://rkomi.ru/content/4851/%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BA%20%D0%A6%D0%9E%D0%94.pdf> (дата обращения: 25.04.2015).
18. Многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/31/centri-dok.html> (дата обращения: 16.05.2015).
19. Электронное правительство. Госуслуги. URL: <http://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 20.04.2015).
20. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. URL: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (дата обращения: 01.04.2015).
21. Система «Открытое правительство» России. URL: <http://open.gov.ru/> (дата обращения: 12.04.2015).
22. Сайт для электронного голосования в Эстонии. URL: <https://www.valimised.ee/ru/> (дата обращения: 02.06.2015).
23. World e-Parliament Report 2012. URL: <http://www.ifap.ru/library/book525.pdf> (дата обращения: 27.05.2015).
24. Williamson A. Social Media Guidelines for Parliaments. URL: <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013EN.pdf> (дата обращения: 01.04.2015).
25. World e-Parliament Report 2012. URL: <http://www.ifap.ru/library/book525.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).
26. Herrero A., Lopez G. Access to Information and Transparency in the Judiciary. World Bank Institute. URL: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf (дата обращения: 12.04.2015).
27. Index of Online Access to Judicial Information. URL: http://dr1.com/news/2009/060409_index_of_online_access.pdf (дата обращения: 06.06.2015).
28. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. URL: <http://www.cejamericas.org> (дата обращения: 03.06.2015).
29. Статут Международного суда ООН. URL: <http://www.un.org/ru/icj/statut.shtml> (дата обращения: 01.05.2015)
30. Григорьев А.В., Лещенков Ф.А. Реализация права граждан на участие в государственном управлении с помощью концепции электронного правительства в Российской Федерации и федеративной Республике Германия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of foreign legislation and comparative law. – 2013. – 3. – С. 491 – 498.
31. Абдулин Р.С. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: преемственность советского опыта организационного обеспечения деятельности судов и новизна // Genesis: исторические исследования. – 2015. – 1. – С. 162 – 196. DOI: 10.7256/2409-868X.2015.1.13891. URL: http://www.e-notabene.ru/hr/article_13891.html

References (transliterated):

1. Riley T.B. E-Government vs. e-Governance: Examining the differences in a changing public sector climate. URL: <http://www.eldis.org/static/DOC12044.htm>. (data obrashcheniya: 01.04.2015).
2. Ponomarenko N. Problemy razrabotki i vnedreniya GAS «Zakonotvorchestvo». URL: <http://www.gosbook.ru/node/19104>; Materialy prezidiuma Soveta po razvitiyu informatsionnogo obshchestva 22 fevralya 2011 g. / <http://www.gosbook.ru/node/17093> (data obrashcheniya: 01.04.2015).
3. Williamson A. Social Media Guidelines for Parliaments. URL: <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013EN.pdf> (data obrashcheniya: 01.04.2015).
4. Herrero A., Lopez G. Access to Information and Transparency in the Judiciary. World Bank Institute. URL: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf (data obrashcheniya: 12.04.2015).
5. Grigor'ev A.V., Leshchenkov F.A. Realizatsiya prava grazhdan na uchastie v gosudarstvennom upravlenii s pomoshch'yu kontseptsii elektronnoho pravitel'stva v Rossiiskoi Federatsii i federativnoi Respublike Germaniya // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya / Journal of foreignn legislation and comparative law. – 2013. – 3. – С. 491 – 498.
6. Abdulin R.S. Sudebnyi department pri Verhovnom Sude Rossiiskoi Federatsii: preemstvennost' sovetskogo opita organizatsii obespecheniya deyatelnosti sudov i novizna // Genesis: istoricheskie issledovaniya. – 2015. – 1. – С. 162 – 196. DOI: 10.7256/2409-868X.2015.1.13891. URL: http://www.e-notabene.ru/hr/article_13891.html