

Б.Г. Ивановский

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЕС НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Государственное управление – это система, включающая в себя институты государственной власти, государственных служащих и их профессиональную деятельность (процессы, технологии и связи, возникающие в ходе этой деятельности). Принципиально важным является то, что в этой системе политика и администрирование являются неразделимыми.

Новое время, изменяющиеся социально-экономические и политические условия потребовали трансформации подходов к организации государственного управления. С начала 1990-х годов в странах Европы идет неравномерный процесс реформирования системы государственного управления и внедрения новых ИКТ в управленческую деятельность. В этой сфере здесь достигнут значительный успех, хотя полученные результаты неоднозначны и различаются по странам.

Европейские модели государственного управления: Общее и особенное

Под моделью государственного управления понимают уникальную совокупность характеристик, отличающих систему государственного управления в данной стране (группе стран) от таких же систем в других странах [Федосов П.А., 2010].

Одно из наиболее полных из существующих современных сравнительных исследований европейских стран охватывает 39 государств. Даже самое беглое ознакомление оставляет впечатление огромного разнообразия исторического опыта и политических культур, воплотившихся в государственной системе каждой исследуе-

мой страны. Естественное стремление к упорядочению этого многообразия выливается в попытки выделить внутри него какие-то типы, сгруппировать страны по моделям государственного управления. Одной из таких попыток является выделение англосаксонской, «наполеоновской», германской и скандинавской моделей [Die politischen systeme osteuropas, 2002, с. 17–18]. Однако такая типологизация представляется уязвимой.

Специалисты обращают внимание на размытость и неопределенность критериев выделения. Так, к англосаксонской модели в Европе, кроме самой Англии, можно отнести разве что Мальту, и то с оговорками. Германская модель включает в себя Германию и Австрию. Швейцария, по практически единодушному признанию исследователей, представляет собой уникальное явление с доминированием федеративных механизмов и методов прямой демократии в большинстве сфер государственного управления. «Наполеоновский» тип, возможно, включал Италию до административной реформы 1992–1997 гг., да и то главным образом в плане схожих с Францией принципов организации государственной службы [Государственная политика., 2002, с. 227–274].

При этом ситуация внутри стран не остается неизменной. Поэтому, например, сейчас типологическая схожесть организации государственной службы в Греции с французской моделью сохраняется, а вот включение в данную типологическую группу Испании (парламентское правление с широкой практикой правительств меньшинства, автономные провинции, институты, сконструированные в некоторой степени по немецкому образцу) представляется не вполне обоснованным. Типологическая общность госуправления в Швеции, Дании и Норвегии очевидна, но отнесение к той же группе Финляндии небесспорно. Главное же состоит в том, что предложенная типология ничего не говорит о «европейской модели» в целом и о типологической принадлежности подавляющего большинства европейских стран [Государственная политика., 2002, с. 227–274].

Тем не менее признается существование «европейской модели» государственного управления как совокупности некоторых значимых черт, характерных как тенденция для большинства стран Европы и нехарактерных для иной группы стран [Федосов П.А., 2010, с. 56–57]. Хотя из этой модели выпадает старейшая демократия мира и одна из основоположниц ЕС – Англия.

Наиболее важными общими чертами европейской модели государственного управления, в той или иной степени характерной для большинства стран ЕС, считают следующие:

– *парламентская система правления*. Глава правительства формально назначается главой государства или избирается парламентом, исходя из партийного большинства, сложившегося в парламенте в результате выборов. Такой порядок действует и в тех странах, где *de jure* существует полупрезидентская (президентско-парламентская) система. В последние десятилетия и в старых, и в новых европейских демократиях наблюдается процесс добровольного самоограничения президентских полномочий – как в части формирования и отставки правительства, так и в отношении выработки и реализации политики. Сегодня, если исходить не из буквы конституции, а из политической практики, о полупрезидентской или парламентско-президентской системе можно говорить в основном в отношении Франции, где вес президента во внешней политике и политике безопасности остается на традиционно высоком уровне [Die politischen systeme osteuropas, 2002, с. 25];

– *многопартийность коалиционных правительств*. Если прибавить к этому широкое распространение правительств меньшинства, зависящих от части не входящих в правительство партий (Испания, Дания, Норвегия, Швеция), то можно говорить о полном преобладании консенсусного механизма в формировании исполнительной власти;

– *децентрализация власти* – перенос растущего объема полномочий и функций с центрального на региональный или местный уровень;

– *независимость и четкость работы судов всех видов и инстанций*, в том числе и конституционных судов, ограничивающих всевластие парламентов.

Организация государственной и муниципальной службы в разных государствах ЕС существенно различается и несет на себе отпечаток национальных традиций. Однако общими принципами являются *внятная законодательная регламентация, социальная защищенность* (в одних случаях – через общее трудовое законодательство и профсоюзы, в других – через специальное законодательство) и *достойное денежное содержание госслужащих*.

В современном развитии государственной службы стран ЕС присутствует общая для большинства из них, хотя и находящаяся на разных этапах реализации, повестка дня. Эта повестка включает в себя: повышение эффективности расходования средств за счет ориентации на результат; демократизацию государственной службы; передачу растущего числа полномочий негосударственным структурам; сокращение коррупции за счет регламентации и прозрач-

ности административной деятельности; профилактику и совершенствование методов разрешения конфликтов интересов; ориентацию на партнерство и интерактивные отношения с гражданами как получателями государственных услуг.

Для того чтобы отвечать ожиданиям граждан, правительствам следует опираться на стратегический потенциал, сильные институты, эффективные инструменты и процессы, а также иметь четкие критерии результативности [Government at a Glance 2013, 2013]. В настоящее время в Европейском союзе признается, что государство в лице органов и должностных лиц должно стремиться к эффективному (надлежащему, качественному) управлению («good governance»). Переход к этой доктрине связывают с резолюцией Совета Европы 1977 г. и Рекомендацией Совета Европы 1980 г. [Council of Europe conference., 2015]. В Белой книге по вопросам европейского управления 2001 г. определены критерии «надлежащего управления»: открытость, участие, подотчетность, эффективность и согласованность [European governance., 2001]. Эти критерии долго разрабатывались, но теперь они стали частью законодательства и активно применяются [Шмелев И.В., 2014, с. 313].

В основе юридической доктрины эффективного (надлежащего) госуправления в ЕС лежат принципы законности и недискриминации, т.е. гарантии равных прав и свобод человека. Они включают:

- право на беспристрастное и справедливое разрешение дела;
- право на рассмотрение индивидуального административного дела в разумный срок;
- право быть заслушанным до вынесения решения;
- право на доступ к информации;
- право общего доступа к документам;
- обязанность уведомления сторон административного дела.

Правила доктрины эффективного государственного управления могут быть истолкованы как *совокупность стандартов надлежащего поведения государственного служащего*, в том числе стандартов отношения к службе (эффективность, последовательность, пунктуальность, порядок на рабочем месте) и к клиентам (внимательность, вежливость, уважение, культура языка) [Шмелев И.В., 2014, с. 314].

Все перечисленные элементы эффективного государственного управления, несмотря на различия в их толковании, закреплены в законодательстве стран ЕС и имеют большое значение для становления системы государственного управления Евросоюза.

Анализ данных, характеризующих качество государственного управления в странах Евросоюза-25, – экспертных оценок качества госуправления специалистами Всемирного банка и динамики ряда косвенных показателей (например, детская смертность, состояние аварийности на дорогах), – позволяет сделать в отношении европейской модели госуправления достаточно оптимистичные выводы и это, в частности, подтверждает положение о предпочтительности консенсусной модели, как с точки зрения качества демократии, так и в отношении эффективности решения практических задач управления [Ljphiirt A., 1999, с. 258–274]. Особенно убедительны данные по новым членам ЕС. Хотя по большинству показателей они не дотягивают еще до наиболее успешных «старых» членов ЕС (Скандинавия, Бенилюкс, Германия, Франция), но по ряду показателей за сравнительно короткий срок вплотную приблизились к таким странам, как, например, Италия и Греция. Впрочем, те же данные говорят о том, что и в рамках европейской модели качество госуправления растет не мгновенно и не линейно.

Нельзя не отметить, что фиксируемое высокое качество государственного управления в ЕС является результатом целенаправленных последовательных усилий, направленных, в том числе на унификацию административной деятельности. Это особенно заметно на примере стран, недавно вступивших в Евросоюз. Так, большой вклад в развитие государственного управления стран – новых членов ЕС сыграла принятая в 1999 г. Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента СИГМА (SIGMA) в странах Центральной и Восточной Европы. Программа являлась совместной инициативой ОЭСР и Европейского союза и была направлена на поддержку процесса реформирования органов государственного управления в странах с переходной экономикой – Албании, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Чешской Республике, Эстонии, Македонии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии, Словацкой Республике и Словении. Программа определяла стандарты, которым должны соответствовать страны – кандидаты в члены ЕС, чтобы сблизить уровень своего государственного управления с тем, который уже существует в государствах – членах ЕС [Европейские принципы..., 1999].

Например, членство в Европейском союзе требует, чтобы каждая административная отрасль и индустриальный сектор страны – члена ЕС соблюдали *acquis communautaire* (правила сообщества). В частности, если национальная молочная промышленность страны-кандидата продолжит свое существование после даты вступления

в ЕС, она должна отвечать всем требованиям *acquis*. Если нет, то промышленность не сможет экспортировать свою продукцию в другие государства – члены ЕС. Фактически она не сможет осуществлять торговлю даже на своем собственном внутреннем рынке [Европейские принципы..., 1999, с. 6]. Учреждения национального государственного управления стран – членов ЕС применяют и обеспечивают исполнение *acquis communautaire*. Чтобы эффективно осуществлять аналогичную деятельность, государственная администрация страны-кандидата должна придерживаться общих принципов надлежащего управления и соответствовать административным стандартам, принятым в ЕС. В странах-кандидатах должны существовать административные системы и учреждения государственного управления, способные к преобразованию, применению и обеспечению исполнения *acquis* в соответствии с принципом «обязательных результатов» (*obligation de résultat*).

Применение *acquis* в административной сфере, конечно же, зависит от наличия возможностей и ресурсов в рамках отдельного сектора – но это не единственный вопрос. Общие системы горизонтального управления страны-кандидата также должны отвечать требованиям ЕС, поскольку они являются критичными для надежного функционирования всей администрации, включая сферы *acquis*. Успешное применение и исполнение напрямую зависят от структур и систем горизонтального управления, таких как процедуры административных действий и механизмов, обеспечивающих деятельность государственных служащих в соответствии со стандартами ЕС.

Условия стран-кандидатов должны отвечать критериям, установленным для членства в ЕС и одобренным Советом Европы в Копенгагене, Мадриде и Люксембурге. На основании этих критериев оценивается прогресс в странах-кандидатах, представляемый в форме регулярных отчетов Европейской комиссии в отношении их административной и судебной возможности по применению *acquis*. Оценка, в какой степени весь административный контекст, включая государственную службу, соответствует стандартам, сформулированным на основе принципов административного права ЕС, имеет важное значение для перспектив вступления страны в Евросоюз.

Особую роль играет формирующееся Европейское административное пространство (ЕАП). ЕАП подразумевает наличие, в частности, набора определенных критериев, которыми должны руководствоваться страны-кандидаты при осуществлении административных мер, необходимых для членства в ЕС. Формирование ЕАП представляет собой процесс растущей конвергенции между

национальными административными правовыми порядками и общей административной практикой государств-членов. Данная конвергенция подвержена влиянию ряда сил, включая экономическое давление со стороны граждан и фирм, регулярные и продолжительные контакты между государственными должностными лицами государств-членов и судебную практику Европейского суда [Европейские принципы..., 1999, с. 8].

Хотя национальные конституции и принятое в их развитие законодательство содержат общие принципы права и устанавливают стандарты административных действий, именно суды в Европе совершенствуют эти стандарты, т.е. определяют уровни приемлемости для практики государственного управления в индивидуальном порядке. Таким образом, принципы административного права, устанавливаемые Европейским судом, по сути, становятся стандартами государственного управления. Традиционно стандарты административной деятельности устанавливались и совершенствовались в рамках национальных границ суверенных государств. В рамках ЕС данный процесс становится все более и более надгосударственным. Стало возможным требовать использовать общие обязательные административные стандарты на европейском уровне и, соответственно, в государствах – членах ЕС. Независимо от институциональных механизмов, национальные государственные администрации должны признавать принципы и придерживаться стандартов, которые являются общими для стран – членов ЕС. А так как принципы административного права и стандарты государственной службы переплетаются, то общеевропейские положения представляют собой ориентиры или точки отсчета для стандартов государственных служб и государственных администраций как в рамках государств-членов, так и в институтах ЕС [Европейские принципы..., 1999, с. 18, 22].

Государственное управление в рамках западноевропейской традиции – это не только выработка и реализация управленческих решений государством, но и общественный контроль со стороны различных групп, государственных и негосударственных акторов. Общественный контроль подразумевает публичность политики и совещательную демократию (демократию участия). Особенно эти принципы важны для ЕС в целом. Ведь в отличие от национального государства здесь отсутствует «главный управляющий субъект» и входящие в Евросоюз государства полностью равноправны [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 274]. Совместное управление выступает также как важный инструмент повышения легитимности ЕС.

Поэтому в Евросоюзе концепты «good governance» и участия гражданского общества в государственном управлении получили широкое распространение и в настоящее время являются основополагающими. Вопросу участия гражданского общества в управлении здесь уделяется особое внимание со времени принятия Амстердамского договора (1998). При этом много говорится о том, что сам способ организации общественного участия и контроля должен учитывать местные и региональные условия [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 276].

Специфика европейского подхода к государству и его функциям отразилась в особенностях формирования электронных правительств в странах ЕС.

Особенности построения электронного правительства в Европе

Начиная со второй половины 1990-х годов создание электронного правительства рассматривалось как часть построения информационного общества в Европе. Но в 2000-х годах оно приобрело самостоятельное значение. В Рекомендациях, принятых на встрече министров 15 государств – членов ЕС в 2004 г., указывалось на новые возможности и проблемы, которые возникают в результате быстрого развития информационного общества. Соответственно, предлагалось разрабатывать национальные стратегии электронного управления. Их целями должно было стать эффективное использование ИКТ в отношениях между органами государственной власти и гражданским обществом, а также в функционировании органов государственной власти [Recommendation., 2004].

В 2010 г. были приняты два стратегически важных документа для европейских стран в отношении построения информационного общества и электронного правительства – Цифровая повестка дня для Европы (Digital Agenda for Europe – DAE) и План действий электронного правительства (eGovernment Action Plan) на 2011–2015 гг. DAE является неотъемлемой частью общеевропейской Стратегии 2020 по достижению «интеллектуального, устойчивого и всеобъемлющего» (smart, sustainable and inclusive) роста. Ее цель состоит в том, чтобы помочь преобразованию европейской экономики, а гражданам и фирмам получить максимальные выгоды от развития цифровых технологий. В Повестке дня обозначены семь приоритетных направлений деятельности: создание единого цифрового рынка, повышение оперативной совместимости, повышение дове-

рия и безопасности Интернета, обеспечение скоростного доступа в Интернет, дополнительные инвестиции в исследования и разработки, расширение цифровой грамотности и интеграции, применение ИКТ для решения проблем, стоящих перед обществом. Предполагается, что полное выполнение DAE увеличит ВВП ЕС к 2018 г. на 5%, или на 1500 евро на человека, за счет увеличения инвестиций в ИКТ, повышения качественного уровня рабочей силы, обновления общественного сектора и развития инфраструктуры для интернет-экономики [E-Government for the future..., 2014, с. 33].

В свою очередь, План действий на 2011–2015 гг. предусматривает 40 конкретных мероприятий, которые позволят гражданам и предприятиям использовать Интернет для регистрации бизнеса, поступления в университет, улучшения здоровья и обеспечения социальной защиты. Их цель состоит в оптимизации условий для развития трансграничных услуг электронного правительства, предоставляемых гражданам и предприятиям, независимо от страны их происхождения. Это, в свою очередь, подразумевает развитие среды, которая способствует взаимодействию систем и ключевых компонентов электронного правительства (таких как eSignatures и eIdentification); дополнение существующего законодательства в таких областях, как е-идентификация, электронные закупки, е-юстиция, электронное здравоохранение и др. Результатом всех этих усилий должно стать новое поколение «электронного правительства», – открытое, гибкое, с широким спектром предоставляемых услуг на местном, региональном, национальном и европейском уровне [Европа: новое поколение..., 2010].

Одна из приоритетных задач DAE – обеспечение положительного эффекта для общества в результате внедрения электронного правительства. Индикатором является достижение к 2015 г. уровня, когда электронными правительственными услугами воспользуется 50% взрослого населения и 80% предприятий. И он вполне может быть достигнут. По данным 2014 г., 46% граждан ЕС сообщали об использовании коммунального обслуживания онлайн, отмечая в качестве позитивных моментов гибкость, экономию времени и денег, упрощение процедур [E-Government for the future..., 2014, с. 32].

Важными направлениями совершенствования государственного управления и формирования электронных правительств в Европе в настоящее время признается также повышение прозрачности, участия граждан и развитие коллабораций [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 274].

Прозрачность государственного управления подразумевает *информированность* граждан и *мониторинг* принимаемых решений. Для реализации прозрачности в ЕС создан целый ряд сервисов.

Центральный ресурс такого рода – портал EUROPA. Он содержит информацию о том, как устроен ЕС, ссылки на сайты институтов и ведомств ЕС, новости и события, а также ссылки, где можно почерпнуть более глубокие сведения. В 2008 г. был создан Европейский центр семантической совместимости (SEMIC.EU) – платформа для обмена знаниями и идеями между электронными правительствами и другими общеевропейскими коллаборациями. Его целью стало создание общей инфраструктуры (программ, моделей, сервисов) на основе семантических сервисов, позволяющих сайтам различных ведомств «понимать» и «переводить» друг друга на программном уровне – опознавать системы измерения, информационные фрагменты, идентификационные механизмы. Сервис создает общее семантическое пространство, соединяя разные административные системы, а также решает целый ряд вопросов, связанных с компетенциями гражданина. Он позволяет определить, к каким государственным институтам имеют отношение запросы граждан и в какие инстанции им следует обращаться [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 278].

В ЕС существует множество локальных решений по мониторингу конкретных ведомств, процессов, персоналий и компетенции. Одно из наиболее значительных – Prelex. Ресурс позволяет гражданам видеть, в какой стадии находится принятие тех или иных государственных решений и какие институты вовлечены в работу над ними [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 279].

На институциональном уровне в ЕС существуют четыре основные формы *общественного участия и контроля* государственного управления [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 279–281]:

– работа с данными и запросами граждан. Например, с мая 2012 г. функционирует «Европейская гражданская инициатива» (The European Citizens' Initiative – ECI), позволяющая направить напрямую на рассмотрение Еврокомиссии петицию, организационное или правовое предложение, в случае его поддержки 1 млн граждан ЕС, которые являются гражданами по крайней мере одной четверти государств ЕС, в области, где государства-участники имеют полномочия на общеевропейском уровне. Впервые миллион подписей собрал в марте 2013 г. проект «Право на воду», предлагающий включить воду и канализацию в число прав человека. На сегодняшний момент количество одобренных проектов значительно превышает отклоненные;

– общественные консультации – организованное комментирование и оценка правительственных проектов. Общественные консультации могут быть реализованы в форме открытого слушания, в виде закрытого слушания с участием общественных представителей, в виде фокус-группы из заинтересованных сторон либо в письменном виде (в том числе в Интернете);

– форумы – могут принимать вид воркшопа, конференции, гражданских жюри. Ключевым примером ресурса, объединяющего два последних вида, является портал «Your Voice in Europe». Внутри сайта существует деление на «консультации» и «дискуссии», а также удобная навигация по социальным ресурсам, советательным форумам и блогам разного уровня. Пользователь может представить свою точку зрения на новые инициативы в рамках общественной консультации, обсудить будущее Европы, а также оценить (в качестве обратной связи), как выполняются государственные правила и что следует изменить;

– интерактивный диалог через социальные сети для решения конкретной задачи. Так, например, функционирует Европейская сеть по информации и наблюдению за окружающей средой, в которую входят эксперты из 39 стран, около 300 национальных агентств по защите окружающей среды и другие участники, в том числе индивидуальные. Ресурс содержит план работ, расписания встреч и событий, распределение ролей среди участников, описание программных инструментов и подробное изложение всех проектов.

Кроме того, *общественный контроль* принимаемых решений в ЕС включает [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 285]:

– создание простых платформ для осуществления общественного контроля заинтересованными лицами. В 2002 г. был создан сервис Solvit (Solving problems on misapplication of Community Law). Сервис собирает жалобы граждан и бизнеса по вопросам неправильного применения законов и осуществляет поиск решения заявленной проблемы в течение 10 недель. Одновременно он же позволяет государствам-участникам совместно работать над исправлением результата неверного или ограниченного применения тех или иных законов. Европейская комиссия координирует сервис, помогает данными и необходимыми резолюциями;

– создание сервисов, позволяющих контролировать своего депутата. Например, сайт <http://www.theyworkforyou.com/> предлагает выяснить, что именно делает от вашего имени ваш член парламента или другой представитель власти. Ресурс позволяет читать дебаты, комментировать, изучать, что происходит в парламенте.

Как показывает опыт ЕС, реализация общественного участия в государственном управлении требует [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 282]:

- создание четкой структуры участия, задача которой – устанавливать правила для типов гражданского участия: информирования граждан, консультаций с ними или непосредственного вовлечения их в законотворчество. Необходим также понятный интерфейс отношений между гражданами и лицами, принимающими решения;
- развитие методологии выбора адекватных инструментов;
- строгий и непрерывный анализ процессов участия.

В качестве идеального результата гражданского участия в государственном управлении предполагается общественно согласованный «контракт» о наиболее желательном видении будущего. Но для эффективного общественного участия и контроля необходима особая *компетентность гражданина*. На всех уровнях ЕС развивается обширнейший сет методов, сервисов и платформ, призванных с разных сторон решить эту проблему, в том числе повысить цифровую грамотность населения. Например, существует портал PLOTEUS, посвященный возможностям обучения в пространстве ЕС. Другой пример – ежегодные интернет-недели. Это социальные кампании, включающие организацию событий, тренингов, соревнований, обучающих продуктов и т.д., которые направлены на обучение разных поколений IT участию и социальной активности. Цель интернет-недель – помочь людям выйти в Интернет и стать уверенными пользователями. Помимо этого, в число приоритетов европейской Стратегии 2020 входит развитие рынка цифрового трудоустройства, что связывается с прогнозируемым ростом соответствующих навыков у трудоспособного населения [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 284].

Проекты, направленные на *развитие коллаборации* органов власти и граждан для совместной разработки политик и практик в Европе, широко используют потенциал социальных сетей. Данный инструмент позволяет вовлекать в подобные практики не включенную ранее и даже не знавшую о них аудиторию. Другой вариант – создание отдельного социального ресурса. Как, например, <http://www.simpl.co/> – коллаборативная платформа для местных государственных служащих и рационализаторов из числа добровольцев по решению социальных проблем. Сайт представляет собой интерактивную платформу, на главной странице которой можно поставить вопрос либо высказаться [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 287].

Кроме того, на локальных уровнях в ЕС ежегодно создается огромное количество платформ, проектов, сервисов и приложений, связанных с различными практиками общественного контроля. Заметными трендами являются [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 291–293]:

- включение граждан в процессы взаимодействия с государством, всё чаще осуществляемое с помощью игровых и соревновательных механик;

- формирование широкого спектра социальных сервисов, позволяющего гражданам обмениваться знаниями о проблемах региона / города / улицы;

- создание большого числа образовательных сервисов, инициатив и программ;

- формирование (для стимулирования компетентного участия образованной части населения) профессиональных ресурсов участия, содержащих информацию в форме, понятной и интересной конкретным профессионалам;

- разработка проектов вовлечения ранее не включенных групп и демонстрация выгод гражданского участия в управлении;

- создание ресурсов для общественного контроля процесса модернизации общества и государства, позволяющих осмыслить феномен прозрачности на уровне населенных пунктов и сформировать повестку общественного контроля.

Опыт Европы показывает, что долгосрочный (стратегическое планирование) и комплексный подход к формированию электронного правительства приносит материальные выгоды. Урок, который, считают специалисты, может быть извлечен в целом, – то, что включение развития электронного правительства в более широкие социально-экономические стратегии крайне важно для успеха. Не следует рассматривать электронное правительство ни как автономную, ни как, прежде всего, техническую деятельность [E-Government for the future..., 2014, с. 35]. Успеху проводимых реформ также способствует учет не только экономических или управленческих закономерностей, но и специфики страны, ее исторических и социально-экономических особенностей, своеобразие менталитета населения.

Совместные и целенаправленные усилия правительственных органов на субрегиональном, национальном и локальном уровнях обеспечивают современное положение Европы как мирового лидера по уровню развития электронного правительства. По данным 2014 г. 4 европейские страны (Франция, Нидерланды, Великобрита-

тания, Финляндия) входят в первую десятку стран по уровню развития электронного правительства. В двадцатке ведущих стран по уровню развития электронного правительства 11 европейских стран; 16 европейских государств входят в группу стран с очень высоким уровнем развития электронного правительства [E-Government for the future..., 2014, с. 31].

Особенности современного госуправления в некоторых странах ЕС

Государственная (публичная) администрация во **Франции** играет очень важную роль. Это имеет исторические причины. Две мировые войны обусловили сильную потребность в государстве. Население выразило заинтересованность в определенном вмешательстве государственных органов в различные сферы деятельности, а продолжительный период экономического процветания обеспечил государство необходимыми средствами. Французский гражданин привык пользоваться многочисленными и качественными услугами публичных служб [Мориц М., 2013, с. 97]. И приоритетным направлением для государственного управления во Франции является предоставление услуг населению. При этом Франция характеризуется Economist Intelligence Unit¹ как «несовершенная демократия» («flawed democracy»), в отличие от «полной демократии» («full democracy») в Норвегии, Дании и Люксембурге. Отмечается слабое общественное участие в государственном управлении Франции и проблемы в работе ее государственных органов власти. Однако считается, что эта ситуация может измениться благодаря внедрению ИКТ [Жиль У., 2013, с. 53].

В условиях финансовых затруднений и бюджетного дефицита электронную администрацию (правительство) некоторые называют «божественным решением, позволяющим примирить, казалось бы, непримиримые вещи: улучшить качество предоставляемых услуг, сократив расходы» [Мориц М., 2013, с. 97]. Соответствующие реформы во Франции проводились преимущественно в 2000-е годы.

В 2003 г. во Франции был опубликован отчет об «электронной администрации на службе гражданина», в котором большое внимание обращалось на необходимость быстрого развития публичных служб, использующих ИКТ. Не без пафоса авторы отчета

¹ Исследовательская компания, аналитическое подразделение британского журнала Economist, рассчитывает индекс демократии стран мира.

написали во введении, что «переход от государства с классическим управлением к государству в сети Интернет, возможно, будет оценен будущими поколениями так же, как переход от феодализма к современному государству». В этот период господствовало стремление полностью изменить работу органов управления, упростить ее, устранить барьеры и сделать более прозрачной, чтобы прийти к публичной службе, действительно ориентированной на пользователя услуг [Мориц М., 2013, с. 98]. И связывались эти надежды в основном с внедрением ИКТ.

Но для того чтобы электронная администрация могла успешно развиваться, необходимо обеспечить ряд условий [Мориц М., 2013, с. 102]. Прежде всего, нужно наделить юридической силой электронный обмен информацией¹. Во французском праве основная новелла в этой области была внесена Законом от 13.03.2000, вводящим электронное доказательство в Гражданский кодекс, а также директивой об «электронной коммерции» от 08.07.2000. Большое значение имел ордонанс 08.12.2005 об электронном обмене информацией между пользователями и административными органами. Декрет от 01.08.2006 и ряд развивающих его документов установили юридическую регламентацию, благоприятствующую осуществлению государственных закупок с использованием ИКТ [Мориц М., 2013, с. 104]. Эти положения образуют юридическую базу электронного правительства во Франции.

Были также приняты меры по ускорению кодификации текстов и развитию законодательных банков данных в Сети; создан «Legifrance»² – портал законодательной информации. Благодаря этому сайту граждане могут получить доступ к текстам официальных законов в любой момент. Также стоит подчеркнуть качество информации, которую можно получить на сайтах французских судебных органов (Конституционный совет, Государственный совет, Кассационный суд, Счетная палата). Эти сайты содержат не только объяснения содержания судебной практики, чтобы граждане могли лучше понять ее смысл. Некоторые из них (Государственный совет, Счетная палата) содержат официальные отчеты и статьи, анализирующие осуществление государственной политики [Жиль У., 2013, с. 58].

¹ В признании электронного договора и электронной подписи Франция не оригинальна, но она начала заниматься этими вопросами одной из первых.

² <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Сайт¹ mon.service-public.fr, открытый в 2009 г., объединяет все ведомства, ответственные за политику модернизации, которые ранее были разделены границами департаментов. Он предоставляет гражданам административную информацию, имеющую к ним отношение, и советы по защите своих прав. С его помощью легко можно проверить стадию исполнения заявки и вести диалог с государственными органами. Но сайт пользуется лишь относительным успехом (по данным 2011 г., 1,4 млн пользователей). Кроме того, лишь ограниченное число публичных служб являются его партнерами [Мориц М., 2013, с. 104; Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 422].

В 2012 г. во Франции насчитывалось уже более 40 млн пользователей Интернета, что составляло 71,6% французов от одиннадцати лет и старше. Эта цифра увеличилась в три раза за десять лет [Мориц М., 2013, с. 102]. В международном рейтинге развития электронного правительства Франция поднялась с 6-го места (2012) на 4-е (2014), заняв лидирующее положение в Европе [E-Government for the future..., 2014, с. 31].

В результате предпринятых правительственными органами страны усилий, некоторые публичные услуги в сети Интернет действуют довольно успешно. Например, заполнение налоговых деклараций. В 2012 г. во Франции 12,8 млн налоговых деклараций на доходы были поданы по Интернету – это треть налогоплательщиков. Через четыре года их количество выросло до 73%. Многие другие декларации и запросы теперь могут быть заполнены в электронном виде. Государству это принесло значительную экономию, а населению – безусловную выгоду [Мориц М., 2013, с. 99]. Однако остается значительная часть населения, не знакомая с ИКТ, что создает дополнительное неравенство в доступе к услугам.

В апреле 2014 г. Франция вступила в партнерство «Открытое правительство». Первоначальная сдержанность ее позиции объяснялась восприятием этой инициативы, как предназначенной для исторической сферы влияния США (англосаксонский мир и Южная Америка) [Жиль У., 2013, с. 46]. Тем не менее Франция поддержала идею открытого правительства и старается двигаться в этом направлении, приняв в июле 2015 г. соответствующий национальный план [France, 2015].

Общее руководство развитием направления открытых данных во Франции осуществляет Генеральный секретариат по модер-

¹ http://connexion.mon.service-public.fr/auth/0?spid=http://portail.msp.gouv.fr&minlvl=1&mode=0&failure_id=0

низации государственного управления (*Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, SGMAP*), который был образован в октябре 2012 г. В феврале 2011 г. был создан проект по открытым данным Etalab (декрет N 22011–194). Он выступает в роли координатора совместных усилий госсектора и общественных институтов, управляет созданным позже порталом открытых данных *data.gouv.fr*, содействует повторному использованию открытых данных и созданию приложений [Аксенова К., 2013]. На местном уровне многие административно-территориальные образования, такие как Ренн, Париж, Бордо, приняли подобные меры. Однако этот процесс начался недавно. В него вовлечено небольшое количество данных, а те данные, которые стали открытыми, далеко не всегда хорошего качества [Жиль У., 2013, с. 59].

Ряд критериев открытого правительства, в том числе *прозрачность бюджета и доступ к государственной информации*, гарантируется ст. 34 Конституции Франции и Законом № 78–753 от 17.07.1978. Государственный совет считает, что право на доступ к административным документам фигурирует в числе основных гарантий гражданина, предоставленных ему для осуществления его гражданских свобод. Свобода мысли и выражения, а следовательно, поиск истины, восходит к идеям философии Просвещения, закрепленным еще в Декларации прав человека и гражданина 26 августа 1789 г. Это «старое право» для Франции, усиленное благодаря использованию Интернета [Жиль У., 2013, с. 55]. С 1999 г. признается конституционно значимая цель – доступность и понятность закона, – которая вменяет законодателю принимать достаточно четкие положения и недвусмысленные формулы. Наконец, правительство Франции последовательно противодействует распространению неполной, неточной и недостаточно ясной информации. В случае возникновения сложностей французские депутаты и сенаторы могут обратиться к судебной практике Конституционного совета, чтобы обжаловать решение, если они считают, что парламентские дебаты были недостаточно понятными.

Другой критерий открытого правительства – *предоставление информации о доходах и имущественном состоянии депутатов и высокопоставленных государственных служащих* – во Франции существует, но не становится достоянием общественности. Доступ к ней имеет только парламент. И приоритет отдается усилению борьбы со злоупотреблениями (коррупцией).

В целях повышения участия граждан в государственном управлении (последний критерий открытого правительства) взят курс

на создание платформ, направленных на улучшение взаимодействия между государственными служащими и гражданами при осуществлении административной реформы и определении публичной политики. В настоящее время предложения могут быть сформулированы на сайте «Ensemble-Simplifications.fu», целями которого являются модернизация и упрощение государственных услуг. Но этот сайт посещает мало пользователей, количество комментариев и конструктивных предложений невелико. Генеральный секретариат модернизации государства (SGMAP) работает над совершенствованием средств сотрудничества [Жиль У., 2013, с. 60].

Однако картина далеко не идиллическая, и для развития электронного правительства существует множество преград. По мнению французских специалистов, суть ограничений носит не столько юридический, сколько институциональный и социологический характер [Мориц М., 2013, с. 105].

Во-первых, французская администрация создана по модели, в которой многочисленные службы развивались в значительной степени автономно, и каждая отвечала за свой собственный предмет (социальное страхование, пенсионное обеспечение, пособия семье, безработица и т.д.). На техническом жаргоне такую администрацию называют «бункерной»: каждая администрация представляет собой закрытый, изолированный от других администраций комплекс. Если применять ИКТ без расчистки этих «бюрократических джунглей», провал неизбежен: каждая администрация разместит на своем сайте свои бланки, свои электронные сертификаты и т.д. Такая администрация автоматически породит «бункерную» электронную администрацию. Задачей сайта mon.service-public.fr являлось как раз снижение феномена изолированности администрации. Но речь во Франции не идет – во всяком случае, пока, – о глобальной платформе из-за невозможности связать большее количество служб и отсутствия соответствующей эргономики.

Во-вторых, государственные служащие не всегда хорошо владеют ИКТ. Большое количество государственных служащих воспитаны в «бумажной» культуре, с которой им трудно расстаться. Разумеется, ситуация улучшается, и в настоящее время электронная администрация является составной частью образования государственных служащих. Однако нужно подождать еще несколько лет, прежде чем их менталитет полностью изменится [Мориц М., 2013, с. 106].

В-третьих, в определенной степени тормозит развитие электронной администрации во Франции (в том числе гармонизацию

предоставления услуг с использованием ИКТ) децентрализация государственного управления. Управление в 26 округах, 101 департаменте и 36 600 коммунах осуществляется свободно избранными советами, что закреплено в ст. 72 Конституции [Мориц М., 2013, с. 107]. Это означает, что каждое административно-территориальное образование может развивать предоставление своих собственных услуг в сети Интернет без согласования с остальными, что приводит к существенным сложностям и к использованию ИКТ разными темпами. Очевидно, что небольшая сельская коммуна не может предложить своим жителям такие же услуги с ИКТ, как большой город, что порождает новые виды дискриминации.

В-четвертых, использование ИКТ возможно, только если пользователи его принимают, что предполагает их заинтересованность. Без этого электронная администрация обречена на провал. Например, французы приняли введение заполнения налоговой декларации по Интернету (с 2006 г.) только потому, что они были в этом заинтересованы. Снижение государством налога на 20 евро в случае подачи декларации по Интернету сыграло не последнюю роль. Чтобы быть эффективным, использование ИКТ должно быть ориентировано на пользователя, а не на администрацию. Тем лучше, если оно выгодно администрации, но это не должно быть основной целью. У граждан не должно быть впечатления, что электронную администрацию им навязывают [Мориц М., 2013, с. 110].

В-пятых, у некоторых граждан вызывает беспокойство, что государство знает о них слишком много. Еще одно опасение связано с хранением и обеспечением безопасности персональных данных, доверенных администрации. В этом отношении французы очень чувствительны. Хотя во Франции принят ряд соответствующих законов, французы очень трепетно относятся к защите персональных данных, и это служит тормозом развития электронной администрации [Мориц М., 2013, с. 109].

Но несмотря на существующие препятствия, органы управления во Франции в результате внедрения ИКТ адаптируются к условиям XXI в. — эпохе открытого правительства [Жиль У., 2013, с. 61].

Финляндия не так давно была сравнительно бедной страной. В начале 1990-х годов она пережила серьезный кризис, связанный в том числе с развалом СССР, на экономические связи с которым была в значительной степени ориентирована. Однако с помощью активной государственной политики, внедрения инноваций и реструктуризации экономика выправилась. Приоритет был отдан развитию и внедрению ИКТ. В национальных стратегиях развития на

протяжении последующих лет стало доминировать создание технологической базы информационного общества. При этом долгосрочная и целенаправленная политика финских государственных органов основывалась на исследованиях, проведенных в первой половине 90-х годов.

Первым обстоятельным государственным документом стал доклад «Национальная политика по развитию информационных сетей на 1995–1998 годы», подготовленный Министерством транспорта и коммуникаций в 1994 г. и анализировавший условия создания и развития технологической инфраструктуры для передачи данных. Вторым был доклад «Финляндия на пути к информационному обществу» национального технологического агентства ТЕКЕС (основано в 1993 г.), в котором создание современной информационно-коммуникационной инфраструктуры связывалось с изменениями в экономической и научной среде. В докладе «Информационная стратегия в области образования и научных исследований», подготовленном Министерством образования в 1995 г., дано описание изменений в администрировании образования и культуры, необходимых для достижения целей информационной стратегии [Ахонен П., 2002].

На основе этих документов были подготовлены планы действий и выделены фонды для проектов информационного общества. Министерство финансов организовало Комитет национального информационного общества и Форум информационного общества. Министерство образования подготовило программу информационного общества и предложение по созданию национальной электронной библиотеки. Министерство транспорта и связи сконцентрировало усилия на создании технических предпосылок информационного общества и охране сетевых услуг. В 1998 г. был создан Финский национальный фонд исследований и развития (СИТРА) для привлечения частного капитала к финансированию проектов, направленных на развитие информационного общества. Последовательно реализовывались меры по дерегуляции и развитию конкуренции в области оказания информационных услуг (связи, интернет-провайдеров и т.д.) [Ахонен П., 2002].

В апреле 1999 г. Министерство образования опубликовало меморандум «Национальная стратегия на 2000–2004 гг.: образование, обучение и исследования в информационном обществе». В качестве стратегической цели было заявлено превращение Финляндии к 2004 г. в одно из ведущих интерактивных обществ, основанных на знаниях. Базой для этого должно было служить обеспечение

равных возможностей для всех граждан в получении образования и развитии собственных знаний, а также в использовании информационных ресурсов и образовательных услуг. Кроме того, предполагалось установить высококачественный, этически и экономически обоснованный режим сетевого преподавания и исследований [Ахонен П., 2002].

Стране удалось достичь многого. В 1996–2000 гг. финская экономика развивалась быстрыми темпами (ежегодный прирост ВВП на 5,1%), превышающими американский (4,3%) и среднеевропейский (2,6%) уровень. Причем лидерство в росте производительности труда принадлежало именно телекоммуникационному сектору [Борисов О.Г., 2004]. Впечатлял успех фирмы Nokia как международного производителя средств связи. Широкую известность приобрела сеть FUNET (Finnish university and research network), объединившая университеты и исследовательские организации Финляндии. С сервера ftp.funet.fi тысячи пользователей могут получать программы, документы и другие материалы. В Финляндии также была разработана бесплатная операционная система Linux¹, ставшая весьма популярной [Ахонен П., 2002].

В начале 2000-х годов Финляндия, наряду с США, лидировала в мире по таким показателям, как количество сайтов на 1 тыс. жителей и доля пользователей Интернета. В 2001 г. уже около 80% финнов имели мобильные телефоны. В стране с общим населением в 5 млн использовалось 3,9 млн телефонов [Борисов О.Г., 2004]. А двое из каждых трех финнов пользовались Интернетом либо дома, либо на рабочем месте [Ахонен П., 2002]. Финляндия стала первой страной в мире, принявшей Закон об электронных услугах (в 2001 г.). В 2003 г. страна была признана самым информационно развитым обществом. В начале 2007 г. Интернетом пользовалось уже 79% населения Финляндии, из них 75% – регулярно, т.е. практически все финны моложе 40 лет, исключая маленьких детей [Информационные и коммуникационные..., 2015].

В настоящее время в Финляндии реализуется 3-я Национальная стратегия информационного общества на период с 2007 по

¹ Это программное обеспечение с открытым исходным кодом. Каждый желающий может не только ознакомиться с тем, как устроен Linux внутри, но и исправить какие-либо ошибки или недочеты системы, а также расширить ее функциональность путем дополнений или вообще вступить в команду разработчиков и стать соавтором этой операционной системы и (или) программ, входящих в состав Linux или работающих под Linux.

2015 г., целью которой является превращение страны в конкурентоспособное, комфортное для проживания общество с высоким уровнем знаний, а также высоким качеством предоставляемых услуг. В ее рамках предусмотрен целый комплекс мер, направленных на улучшение технических характеристик каналов связи, расширение сферы оказываемых услуг, снижение стоимости подключения и обслуживания, содействие внедрению новых технологий, облегчающих пользование сетью Интернет [Европа: новое..., 2010].

Финляндия уже стала первой страной в мире, где на законодательном уровне гражданам гарантирован широкополосный доступ в сеть Интернет. С 2010 г., согласно закону, государство обязано обеспечить каждому гражданину доступ в Сеть со скоростью не менее 1 Мбит/сек. К концу 2016 г. уровень скорости передачи данных достигнет 100 Мбит/сек. Использование сетевых технологий находится в Финляндии на высоком уровне. Более 90% предприятий страны имеют свои внутренние локальные сети (для фирм и компаний с персоналом свыше 100 человек этот показатель составляет 98%). Подключение к сети Интернет в Финляндии имеют 95% предприятий (с персоналом более 20 человек – 100%). Более 80% фирм и организаций имеют свои собственные домашние страницы [Европа: новое..., 2010].

Самой своеобразной чертой Финляндии является сочетание высоких темпов развития информационного общества и поддержание условий государства «всеобщего благосостояния». Опыт Финляндии по развитию информационного общества признается в качестве особой модели [Кастельс М., Химанен П., 2002]. Он разрушает стереотип о неразрывной взаимосвязи либеральной экономики, основанной на невмешательстве государства в деятельность корпораций, и высокого уровня технологического развития. Индекс социальной несправедливости (соотношение между доходами 20% самых богатых и 20% самых бедных жителей) в 2003 г. здесь составлял всего 3,6 при почти в три раза больших показателях для США (9,0) и Сингапура (9,6)¹ [Борисов О.Г., 2004]. В Финляндии каждый гражданин имеет возможность получать бесплатное государственное образование, медицинское и социальное страхование. Все эти блага финансируются за счет высоких налогов. И такая социальная политика действует при мощной поддержке всего общества.

¹ Средний показатель для передовых стран в этот период составлял 5,8, а остальной мир показывал еще большую социальную несправедливость (индекс равен 13,5) [Борисов О.Г., 2004].

В течение 20 лет Финляндии удавалось согласовывать развитие государства «всеобщего благосостояния» и информационного общества. Международное признание получили применяемые в стране стратегии активизации общественного участия в государственном управлении и координация деятельности государственных органов (министерств) [Будущее правительство..., 2011].

Примером первого служит финский стартап Microtas (<http://www.microtas.com/>) для оптимизации обработки документов и ввода данных, которые требуют большого количества черновой монотонной работы. Его цель – упрощение работы с документами путем оцифровки сложных или больших массивов данных. Платформа автоматически разбивает рабочие задания на мелкие кусочки и распределяет их между пользователями. Каждый подписанный на программу пользователь не выбирает, какую именно задачу он будет решать – это случайный выбор, о котором их просто уведомляют. Типичный пример – напечатать слово или цифру. Задачи дискретны, пользователь не знает источника данных. При этом каждая задача дублирована, чтобы избежать ошибки. Одно задание занимает около 2 секунд, а участие оплачивается из расчета примерно 1 долл. в час, что соответствует, например, удаленному работнику колл-центра. Активная группа участвующих – пользователи онлайн-игр, которые счастливы делать работу в обмен на виртуальную валюту. Способ организации самого процесса – геймификация [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 288].

В 2012 г. Национальная библиотека Финляндии в рамках программы сохранения культурного наследия создала совместно с Microtask проект Digikoot¹, в ходе которого была оцифрована вся библиотека. Пользователи просто играли в онлайн-игру и должны были строить мостики для отряда кротов, переходящих через пропасть. Для этого печатали показываемые слова. В случае ошибки мост рушился, и крот падал в пропасть. Каждое из этих слов было маленькой частью Национальной библиотеки. Подобная механика позволила осуществить огромную задачу за один месяц. Суммарно более 100 тыс. пользователей выполнили более 2 млн индивидуальных заданий [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 288].

Однако в 2010-х годах экономика Финляндии перестала быть образцовой. С тех пор как в 2008 г. разразился финансовый кризис, значительно вырос госдолг страны (составлял 60% ВВП в начале 2014 г.) и повысился уровень безработицы (до 10% соответственно).

¹ <http://www.digikoot.fi/>

Спад в экономике наблюдался в 2012 и в 2013 гг., а в 2014 г. темпы роста были близки к нулю. Финляндия вошла в группу проблемных стран еврозоны, и эксперты испытывают всё большее беспокойство по поводу ее негативной динамики [Фишер К., 2014]. По данным 2014 г. Финляндия еще входит в первую десятку стран по уровню развития электронного правительства и является одним из лидеров в этой области в Европе. Но по сравнению с началом 2000-х ее рейтинг заметно упал и продолжает ухудшаться [E-Government for the future..., 2014, с. 31].

Два фактора порождают опасения по поводу ситуации в Финляндии. Во-первых, кризис на Украине. Финляндия, чья общая граница с Россией составляет 1300 км, а экономические отношения многогранны, сильно страдает от введения взаимных санкций. С одной стороны, речь идет об инвестициях россиян в Финляндии: многие приобрели недвижимость в стране и способствовали, таким образом, становлению и развитию рынка недвижимости. Состояние туристической отрасли, в том числе в Хельсинки, также сильно зависит от гостей из России. Активную деятельность в России ведут финские предприниматели. Финский концерн Stockmann создал в России сеть филиалов; крупные финские деревообрабатывающие концерны получают значительные объемы российского сырья. В Финляндии отсутствуют сколько-нибудь значимые гидроэлектростанции, и если не считать нескольких АЭС, страна полностью зависит от поставок энергоресурсов из России. Соответственно, Россия является крупнейшим поставщиком, и ее доля в общем объеме импорта составляет 18%. Финляндия с давних пор является мостом между Западом и Востоком. Хотя политическая дистанция между соседними странами увеличивается, экономические связи остаются тесными [Фишер К., 2014].

Во-вторых, проявляется фундаментальная слабость финской экономики. Несколько лет многие были впечатлены успехом, которого добилась компания Nokia. Но кроме инновационного концерна, который временами обеспечивал 10% ВВП, в стране не было значительного числа перспективных компаний. Редким исключением является компания Kone, специализирующаяся на производстве лифтов. Однако теперь, когда компания Nokia не такая крупная, как раньше, становится понятно, что в Финляндии только одна отрасль имеет глобальную значимость – деревообрабатывающая и бумажная промышленность. Но в век повсеместного перехода на цифровой формат упомянутая отрасль экономики сталкивается с большими проблемами. За последние годы многим производст-

венным предприятиям пришлось завершить свою деятельность. Правда, такие концерны, как UPM, надеются, что их новая продукция позволит добиться успеха в сфере возобновляемых источников энергии или в качестве поставщика комплектующих для автопроизводителей, но есть ли у этой продукции шансы на успех, покажет будущее [Фишер К., 2014].

Финскому обществу в целом и предпринимателям в частности трудно наблюдать за тем, как их страна теряет статус лидера в сфере технологий. Корпорация Microsoft сокращает рабочие места, и это касается сотрудников мобильного подразделения Nokia, приобретенного Microsoft. Американский телекоммуникационный концерн Broadcom в 2014 г. объявил о закрытии центра разработок, расположенного в г. Оулу. Всё это очень болезненно для рынка труда Финляндии [Фишер К., 2014].

Эксперты отмечают, что быстрый экономический рост, прекратился, но сохраняется высокий кредитный рейтинг Финляндии, проведена реформа социальной системы. В сфере программного обеспечения формируется новая инновационная площадка. Компания Google приобрела финский стартап DrawElements, а конкурент Facebook купил две финские компании, которые специализируются на создании программного обеспечения. По данным Global Innovation Index, Финляндия занимает 4-е место в списке «инновационно развитых стран». По сведениям Failed State Index, финское общество остается одним из самых стабильных в мире [Фишер К., 2014]. И хотя социально-экономическая и политическая ситуация в стране ухудшается, накопленный инфраструктурный и человеческий капитал, в том числе в сфере использования ИКТ, а также высокий уровень организации государственного управления позволяют надеяться на преодоление кризиса и выход ее на новую траекторию роста.

Применима ли европейская модель госуправления в России?

Эволюционный опыт развития моделей управления в развитых странах для России, конечно, важен. Тем более что необходимость создания нового механизма государственного регулирования была обусловлена принципиальными особенностями трансформационного периода. Большинство институтов, необходимых для функционирования рынка, в стране отсутствовало, а экономика испытывала тяжелейшие структурные деформации.

Однако механическое перенесение на российскую почву западноевропейского и американского опыта привело к множеству

негативных последствий. В настоящее время всё большее распространение получает представление о том, что объективные особенности России слишком далеки от европейских реалий, чтобы простое перенимание зарубежных практик могло привести к успеху. К этим отличиям относят следующее: несопоставимая с европейскими масштабами территория при относительной слабости коммуникаций и разреженности единого информационного пространства; далеко зашедшая деградация материально-технической базы ряда отраслей экономики, инфраструктуры и жизнеобеспечения населения; исключительные по глубине различия в уровне социально-экономического развития территорий; существенные демографические диспропорции, социальная и физическая деградация (алкогольная, наркотическая) значительной части населения; особый патерналистски-фаталистический тип ментальности населения [Федосов П.А., 2010, с. 56].

Важнейшим отличием российской модели госуправления является ее переходный (смешанный) характер. В государствах Центральной и Восточной Европы переходный период завершился достаточно быстро в силу того, что уже первые постсоциалистические режимы сделали однозначный выбор в пользу членства в ЕС при выполнении всех соответствующих требований по реформированию системы госуправления. В России и постсоветских государствах, за исключением прибалтийских республик, такие ориентиры отсутствовали, и поиск собственной модели госуправления осуществлялся и осуществляется сегодня методом проб и ошибок. Внутренне противоречивый тип политической культуры в сочетании со специфической политпсихологией основных акторов затрудняет последовательное движение в ту или иную сторону [Федосов П.А., 2010, с. 57].

Система госслужбы в РФ отличается рядом парадоксально противоречивых признаков, которые существенным образом влияют на эффективность деятельности управленческого корпуса. С одной стороны, бесконтрольность, в силу практического отсутствия общественного, парламентского и судебного контроля. С другой – скудность вознаграждения и незащищенность госслужащих из-за неопределенности носителя ответственности за общее состояние госслужбы в стране. Разброс денежного вознаграждения государственных чиновников на высших, средних и нижних государственных должностях после проведенных преобразований достигает десятикратной величины. И всё-таки СМИ комментируют эти цифры как доказательство «сверхфинансирования» [Федосов П.А., 2010, с. 58].

Чиновничество является объектом огульного поношения со стороны СМИ и недобросовестных политиков, как бы забывающих о том, что они сами являются высшими государственными служащими и, по сути, должны нести непосредственную политическую ответственность за подбор кадров, их квалификацию и нравственность. Многолетние наблюдения за госслужащими одной из высших ступеней «табеля о рангах», а затем с позиции сотрудника частной компании, ответственного за контакты с государственными учреждениями, убеждают в том, что ориентация молодых госслужащих на чиновничью карьеру за счет эффективной и безупречной госслужбы – довольно редкое явление. Гораздо чаще встречается мотивация, исходящая из того, что должность в федеральном или региональном министерстве является хорошим источником опыта и стартовой площадкой для перехода в бизнес-структуры, не говоря уже о коррупционных возможностях [Федосов П.А., 2010, с. 58].

В совокупности указанные особенности российской системы госуправления и составляют те «обстоятельства непреодолимой силы», которые делают заведомо бесперспективными надежды на быстрые перемены с помощью реформ, скроенных по европейским лекалам. Отечественный опыт государственного управления и опыт успешных преобразований в этой области стран Евросоюза свидетельствует, что в России необходимы следующие меры в политической и административной сферах [Федосов П.А., 2010, с. 58–59]:

- зафиксировать то положительное, что дала проделанная работа (например, регламентация процедур), и перейти к тактике частичных изменений и усовершенствований;

- ослабить администрирование политической сферы, ликвидировать или радикально сократить и переформатировать в духе перехода от администрирования к мониторингу те подразделения Администрации Президента РФ, которые непосредственно занимаются администрированием политических процессов (партстроительства, федеральных и региональных выборов и т.п.);

- пересмотреть избирательное законодательство и практику проведения выборов в сторону понижения проходных барьеров, отказа от использования административного ресурса, в частности включения в избирательные списки в качестве «локомотивов» авторитетных деятелей исполнительной власти, не планирующих переходить в законодательные органы. Решительно повысить роль федерального и регионального парламентов в формировании органов исполнительной власти и контроле над их деятельностью;

- постепенно вносить коррективы в региональную политику, наделяя регионы и муниципалитеты реальными финансовыми средствами за счет налоговых поступлений;

- отказаться от имитации местного самоуправления там, где население по социально-экономическим и социально-психологическим параметрам неспособно к его осуществлению;

- прекратить огульное шельмование госслужащих, одновременно усилив личную ответственность чиновников всех уровней за результаты работы, а также укрепить материально нижние и средние этажи государственной службы. Одновременно развернуть реальную борьбу с коррупцией, начав с выяснения источников приобретения имущества высшими должностными лицами и их ближайшими родственниками и ужесточив санкции за мздоимство, предусмотрев, в частности, возможность конфискации имущества.

Ослабление административного вмешательства в политику, повышение роли парламентов всех уровней, разумная децентрализация принятия решений могут постепенно создать условия для перехода от нынешней имитации политической конкуренции к усилению конкуренции реальной. Если не выдумывать в очередной раз чего-то небывалого и уникального, то главными акторами этой конкуренции должны стать политические партии. Как в роли правящей партии, так и в роли оппозиции они должны превратиться из симулякров в реальных и основных субъектов взаимодействия государства и общества, общественного контроля и принятия политических решений, задающих ориентиры и рамочные условия для управления государством [Федосов П.А., 2010, с. 59].

Определенная политическая конструкция, в том числе реальная политическая конкуренция и соответствующая политическая воля – это необходимые условия для того, чтобы заработали важнейшие механизмы контроля за деятельностью госаппарата, альтернативного рекрутинга управленческих кадров и всего того, без чего немыслимо современное эффективное государственное управление. Опыт восточноевропейских стран свидетельствует, что достижение таких результатов вполне реально. Главный урок европейских административных реформ для России состоит в том, что необходимо отказаться от стратегии слепого копирования западного опыта, особенно от практики англосаксонских государств. Гораздо продуктивнее ориентироваться на медленный эволюционный путь преобразований, сохраняя социокультурную специфику государственного управления.

В отличие от американской модели отношений граждан с государством (так называемой административной), в основе которой лежит управление потоками информации с целью максимально эффективной и быстрой доставки информации потребителю, в Европе преобладает так называемая партисипативная модель, которая отражает многообразие связей между гражданами и государством, а также разрастание горизонтального уровня – пользовательских сетей [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 274]. И проводимые в конце XX – начале XXI в. административные реформы в западно-европейских странах опирались на традиции конституционной демократии, высокий уровень экономического развития и «веберовские» традиции «идеальной бюрократии». Они должны были соединить новые коммуникативные технологии информационного общества и демократическую практику государств, а предоставление публичных услуг с использованием ИКТ – согласовываться с существующими принципами административного права. Особое влияние на ход реформ оказала европейская интеграция, которая вела к унификации практик государственного управления.

Однако нигде реформаторам не удалось полностью достичь запланированных целей. Только по некоторым направлениям достигнуты позитивные показатели (сокращение и рационализация количества органов власти федерального уровня, уменьшение числа государственных служащих и др.).

В настоящее время можно говорить о формировании европейской «рамочной модели» государственного управления, которая достаточно эклектична и включает следующие направления: информатизация и дебюрократизация, децентрализация (деконцентрация, аутсорсинг), приватизация и введение экономических элементов регулирования управленческих процессов; сервисное администрирование, корпоративизм и неокорпоративизм; принципы «надлежащего управления» («good governance») и «активизирующего государства». Государственные структуры инициируют процесс решения общественных проблем и выступают в роли посредника, предоставляя в дальнейшем обществу действовать самостоятельно. В целом такое государство только устанавливает рамки ответственности для граждан и способствует развитию гражданской и деловой активности. Однако данная «рамочная модель» не претендует на полноту, поскольку государственное управление в странах ЕС базируется на культурной гетерогенности и партикуляризме, что непосредственно отражается в системах государственного управления каждой отдельной европейской страны.

Список литературы

1. Аксенова К. Открытые данные Франции: организационная структура // Госбук. Сообщества. – М., 15.03.2013. – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/70341>
2. Ахонен П. Телекоммуникация в Финляндии // VneshMarket.Ru. Европа. Финляндия. Информация о стране. – 2002. – Режим доступа: http://www.vneshmarket.ru/content/document_r_F9DB6634-686E-421F-96F2-BE5B11EAE5BD.htm
3. Борисов О.Г. Особенности формирования информационного общества // Олбест. База знаний: глобальная сеть рефератов. Коллекция рефератов Revolution. Социология и обществознание. – 2004. – Режим доступа: http://knowledge.allbest.ru/sociology/2c0a65625a2bd68a5c53a89521306c27_0.htm
4. Будущее правительство: Уроки, извлеченные по всему миру: Совет «Будущее правительство» по глоб. повестке Всемир. экон. форума / Пер. с англ.; Ин-т развития информ. о-ва. – М., 2011. – 97 с.
5. Государственная политика и управление / Под ред. Л.В. Сморгунова. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. – 280 с.
6. Дубровин Ю.И. Современные административно-государственные реформы в ведущих странах Европейского союза. – М.: Социал.-полит. мысль, 2008. – 218 с.
7. Европа: новое поколение «электронного правительства» 2011–2015 гг. // Lincompany. Все об «электронном правительстве». – Астана, 2010. – Режим доступа: <http://lincompany.kz/index.php/component/content/article/1352>
8. Европейские принципы государственного управления // Публикация СИГМА. – Париж, 1999. – № 27. – 28 с. – Режим доступа: http://www.sigmaweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf
9. Жиль У. Французская модель – открытое правительство: Право цифровой администрации в России и Франции: Сб. науч. материалов Российско-французской международной конференции (27–28 февраля 2013 г., г. Москва). – М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – С. 43–68.
10. Информационные и коммуникационные технологии // Торговое представительство Российской Федерации в Финляндии. Экономика Финляндии. – Хельсинки, 14.05.2015. – Режим доступа: <http://www.rusfintrade.ru/site/economy/ict/>
11. Калабеков И.Г. Российские реформы в цифрах и фактах. – 2-е изд., перераб., и доп. – М.: РУСАКИ, 2010. – 498 с.
12. Кастельс М., Химанен П. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель / Пер. с англ. А. Калинина, Ю. Подороги. – М.: Логос, 2002. – 219 с.
13. Мориц М. Публичные службы и развитие информационных технологий во Франции. Между юридической осуществимостью и институциональными барьерами // Право цифровой администрации в России и Франции: Сб. науч. материалов Российско-французской международной конференции, (27–28 февраля 2013 г., г. Москва). – М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – С. 97–110.

14. Национальные модели информационного общества / Отв. ред. Е. Вартанова, науч. ред. Н.В. Ткачева. – М.: ИКАР, 2004. – 406 с.
15. Потупчик К., Фёдорова А. Власть над Сетью: как государство действует в Интернете. – М.: ООО «Издательство Алгоритм», 2014. – 352 с.
16. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учеб. пособие / МГУ им. М.В. Ломоносова. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 414 с.
17. Федосов П.А. Европейские модели государственного управления: общее и особенное // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – М., 2010. – Т. 3, № 2. – С. 51–59.
18. Фишер К. Финляндия переживает кризис: Север готовит Европе очередную проблему // InoСМИ. Ru. Мир. – 30.07.2014. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/world/20140730/222028637.html>
19. Шмелев И.В. Доктрина эффективного государственного управления: элементы и содержание на примере стран ЕС // Молодой ученый. – Казань, 2014. – № 16. – С. 313–315.
20. Council of Europe conference of Ministers responsible for spatial/regional planning // Council of Europe. Democracy. Good governance. – Bruxelles. – Mode of access: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default_en.asp (дата обращения июль 2015 г.).
21. Die politischen systeme osteuropas / Wolfgang I. (Hrsg.). – Wiesbaden: Opladen. Leske & Budrich, 2002. – 916 p.
22. E-Government for the future we want // E-Government surveys. UN. – N.Y., 2014. – 284 p. – Mode of access: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
23. European governance – a white paper // Official journal of the European Commission. – Bruxelles, 2001. – P. 1–29. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/>
24. France. Introduction // Open Government Partnership. Countries. – 09.07.2015. – Mode of access: <http://www.opengovpartnership.org/country/france>
25. Government at a Glance 2013 // OECD Publishing. – Bruxelles, 2013. – 196 p. – Mode of access: http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/gov_glance-2013-en
26. Lijphart A. Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. – N. Haven; L.: Yale univ. press, 1999. – 368 p.
27. Recommendation Rec (2004) 15 of the Committee of Ministers to member states on electronic governance («e-governance») // Информация для всех. Библиотека. Документы. ЕС. – М., 2004. – Режим доступа: <http://www.ifap.ru/ofdocs/eu/rec0415.htm>