

УДК 351(075.8) 621.391

**КАБЫЛИНСКИЙ Борис Васильевич** –*старший преподаватель кафедры государственного управления и государственной службы Северо-Западного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.**199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр., В.О., д. 57/43**boris\_kabylinskiy@mail.ru*

## ИТ-ТЕХНОЛОГИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

### IT-TECHNOLOGIES AND STATE GOVERNMENT

Финский опыт в сфере сочетания высоких технологий и государственной службы относится к числу наиболее удачных и масштабных в сравнении с другими странами. В статье анализируется финская государственная программа SAdе, рассчитанная на 2011–2014 гг. Это многоцелевая программа, реализация которой возложена на 6 министерств, каждое из которых отвечает за свой участок работы по достижению соответствия предпринимаемых государственными структурами усилий реальным потребностям граждан, вне зависимости от их возраста и сферы профессиональной занятости. В заключение статьи приводится вывод о необходимости адаптации западного опыта внедрения ИТ-технологий в систему государственного управления под конкретные российские условия. Это означает, что объективная неготовность ряда российских регионов к развитию и становлению электронного правительства с неизбежностью предполагает поэтапное решение задач, т.е. внедрению новых механизмов управления должно предшествовать формирование инновационной экономики и сетевой культуры политического управления.

**Ключевые слова:** государственное управление, информатизация, высокие технологии, политические процессы, электронное правительство.

*The Finnish experience of combining high technologies and public service is considered as the most successful and large-scale in comparison with other countries. The article describes the Finnish state program of SAdе calculated for 2011–2014. It is the multipurpose program which is realized by 6 ministries and each one is responsible for its own site of work for achieving compliance of efforts undertaken by government institutions to real needs of citizens, regardless of their age and the sphere of professional employment. In conclusion of the article the idea is given about need of adaptation of the western experience of introduction of IT to specific Russian conditions. It means that objective unavailability of a number of the Russian regions to develop and format the electronic government inevitably assumes the stage-by-stage solution of tasks, introducing an innovative economy and network culture of political management at first and then improving new mechanisms of political management.*

**Keywords:** public administration, informatization, high technologies, political processes, electronic government

Необходимость оптимизации российской системы государственной службы за счет внедрения ИТ-технологий из дискуссионной для научного сообщества темы постепенно превращается в общепринятое убеждение. Вместе с тем остаются нерешенными вопросы о том, насколько готова отечественная политическая система к инновациям и каким должен быть оптимальный масштаб электронизации, в частности процесса оказания услуг населению. С целью разрешения этих теоретических проблем и принятия взвешенных государственных решений представляется полезным учитывать опыт других демократических государств.

Финский опыт использования высоких технологий с целью оптимизации государственной службы является одним из наиболее показательных примеров. Действительно, исторический опыт Финляндии оказался очень благоприятным для последующего внедрения электронных, особенно коммуникационных технологий в систему государственной службы. В 1879 г. в Финляндии начал работу первый в мире частный телеграф, а уже до Второй мировой войны функционировали 815 телефонных компаний [Nordic Social Policy... 2007: 47–49]. Развитие мобильной телефонии привело к тому, что на сегодняшний день в ИТ-сфере занято 3–4% населения Финляндии, а доля этой про-

дукции в ВВП за счет экспорта составляет почти 50% [Nordic Social Policy... 2007: 89]. Постепенно высокие технологии, начиная с мобильной связи, прочно вошли в финскую повседневную жизнь. Исследования частоты использования высоких технологий гражданами Финляндии, распространения инноваций в целом показали, что в 2002 г. финский *Technology achievement index* превысил американский показатель: 0,74 и 0,73 соответственно [Nordic Social Policy... 2007: 57-58].

Динамичное внедрение ИТ-технологий в системе политического управления в Финляндии, по мнению исследователей, во многом предопределено не только высоким уровнем технологизации, но и такими факторами, как господство протестантской этики, достойный уровень жизни и относительная консолидация политических сил. В результате на сегодняшний день, по мнению П. Химманена, трансформация процессов политического управления происходит под влиянием парадигмы информационализма, т.е. «в качестве основы знания выступает процесс образования и получения информации с применением микроэлектронных технологий, построенный на сетевом принципе организации» [Castells M., Himanen 2002: 114]. При этом в Финляндии приоритет электронизации государственных услуг не просто признается на официальном уровне, но закрепляется в соответствующих государственных программах.

В 2011 г. финское правительство приняло программу *SADe (Electronic Services and Democracy Acceleration Programme)*, рассчитанную на 4 года, суть которой состоит в расширении ИТ-кластера в контексте оптимизации государственной службы. Программа *SADe*, как следует из названия, подразумевает развитие электронных услуг и демократии, но не как частных задач, а в качестве условия развития центральной и местной власти, что предполагает реализацию соответствующих профильных программ и проекта по совершенствованию сектора оказания государственных услуг. Основная цель — соответствие принимаемых государственными структурами усилий реальным потребностям граждан вне зависимости от их возраста и сферы профессиональной занятости.

Программа *SADe* построена на 3 базовых принципах. Во-первых, это так называемый супермаркет, т.е. аккумулярова-

ние всего спектра государственных услуг в рамках одного интернет-портала (на сегодняшний день это портал *suomi.fi*). Во-вторых, аналогичный портал, содержащий консультационную информацию, электронные формы разрешений, свидетельств и прочих документов, необходимых для открытия своей компании, предполагается создать для бизнесменов (на базе сайта *enterprise.fi*). В-третьих, планируется создание единой сети профильных интернет-аккаунтов, на базе которых будет осуществляться диалог между органами власти и институтами гражданского общества.

Фундаментальность программы *SADe* состоит в том, что ее реализация возложена на 6 министерств: министерство образования и культуры, министерство финансов, министерство социального развития и здравоохранения, министерство труда и экономики, министерство юстиции, министерство охраны природных ресурсов. Соответственно, каждое министерство несет ответственность за определенный участок работы, например за налаживание системы онлайн-обучения, дистанционное оказание услуг и создание общей электронной справочной по вопросам компетенции государственных структур, развитие новых форм гражданского участия, электронизацию процесса выдачи разрешений на строительство и освоение природных ресурсов и т.д.

Преимущества программы *SADe* в соответствии с официальной позицией финского правительства сводятся к двум основным направлениям. Во-первых, предполагается снять необходимость обращения в государственные органы по месту жительства, что означает в будущем исчезновение очередей, приема по записи и т.д. Во-вторых, подразумевается повышение степени гражданского участия, т.е. в перспективе каждый гражданин будет выполнять функции государственного служащего сам, работая в Интернете с соответствующей информацией. Соответственно, эффективность государственной службы возрастает за счет ускорения процесса оказания услуг параллельно с ростом активности гражданского общества в процессе принятия государственных решений на фоне существенного увеличения степени транспарентности политических процессов.

На сегодняшний день в рамках про-

граммы *SADe* достигнуты следующие конкретные результаты. Во-первых, создан единый портал для предпринимателей, содержащий информацию о лицензиях, зарплатах, рабочих местах, состоянии рынка в целом, причем контент не является сугубо дескриптивным; в онлайн-работе портала участвуют эксперты, развивается международное инвестиционное сотрудничество, публикуются полезные рекомендации, предусмотрена возможность онлайн-заполнения различных заявлений и т.д. Во-вторых, в области здравоохранения появилась возможность вызова скорой помощи по Интернету, также внедрена в практику электронная больничная карта; по Интернету население может заказать и получить справку о состоянии здоровья. В-третьих, начал свою работу Единый электронный справочный центр, что привело к существенному снижению числа непрофильных обращений в органы государственной власти. В-четвертых, в ряде регионов появилась практика онлайн-голосования, например в Тампере граждане по Интернету могут участвовать в обсуждении и утверждении городского бюджета.

Электронные технологии не являются панацеей для системы государственной службы. Это с очевидностью следует из недостатков как текущей программы *SADe*, так и других, уже завершенных проектов. К однозначным провалам следует отнести электронное дистанционное обучение. Фактически эта система в Финляндии до сих пор так и не заработала, несмотря на участие Европейского союза в финансировании. Программы, предполагающие упрощение процедуры приема граждан чиновниками с помощью дистанционных электронных систем видеоконтакта, также на сегодняшний день не функционируют, хотя Агентство по социальному страхованию планирует открыть в 2014 г. первые интернет-приемные<sup>1</sup>. Из неудач на региональном уровне заслуживает упоминания план внедрения смарт-карты *E SMART* в Тампере. Предполагалось, что карта *E SMART* будет использоваться населением при оплате проезда, посещении библио-

тек, питания в студенческой столовой<sup>2</sup>, однако проект постоянно дорабатывался в органах исполнительной власти и в итоге был закрыт.

В заключение представляется справедливым охарактеризовать финский опыт внедрения инноваций в систему государственного управления как безусловно эффективный в плане повышения транспарентности процесса принятия государственных решений и оптимизации диалога между гражданским обществом и институтами власти. Однако функциональность политической системы за счет повсеместного применения информационных технологий, несмотря на определенные достижения, по большей части оставляет желать лучшего. Кроме того, электронизация и информатизация государственной службы усиливают диспропорцию в развитии регионов: 56% финских доменов зарегистрировано в районе Хельсинки — Эспоо-Вантаа [Himanen 2010: 113]. Возникает серьезная проблема, которую финские политологи обозначают понятием *exclusion* (в дословном переводе с английского — выключение), что означает отчуждение ряда социальных групп, например пенсионеров, от процесса принятия государственных решений и ограничения их возможностей политического участия.

В этой связи следует осторожно подходить к внедрению *IT*-технологий в политические процессы в современной России. В нашей стране постиндустриальная экономика развивается диспропорционально, что подтверждается рейтингом соответствующей готовности субъектов РФ к информационному обществу (по 7-балльной шкале): с большим отрывом лидируют Москва (5,62) и Санкт-Петербург (4,75). Существенно отстают такие республики, как Тыва (1,92), Дагестан (1,82) и Ингушетия (1,72) [Еляков 2008: 88]. При этом российская политическая система отличается низкой степенью транспарентности, а по данным ВЦИОМа «63 процента респондентов не умеет пользоваться компьютером»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Отчет о внедрении системы электронных карт за 2002 год. — *Официальный сайт программы eTampere*. Доступ: <http://www.etampere.fi>. (проверено 30.09.2013).

<sup>3</sup> Шестьдесят три процента жителей России не умеет пользоваться компьютером. — *Сайт газеты «Правда»*. Доступ: <http://www.pravda.ru/science/20-08-2003/859377-0>. (проверено 30.09.2013).

<sup>1</sup> Новостной раздел электронных услуг населению. — *Официальный сайт Агентства по социальному страхованию Финляндии*. Доступ: <http://www.kela.fi>. (проверено 30.09.2013).

Соответственно, повсеместное внедрение высоких технологий в систему государственной службы в России чревато обострением ряда противоречий, особенно ввиду отсутствия традиции открытого обмена информацией, которой в обществе нового типа «должно обладать все дееспособное население» [Белов 2009: 201]. Вместе

с тем элементарная замена бумажных носителей информации на электронные и повышение информативности интернет-сайтов органов государственной власти, безусловно, оказались бы полезной мерой и, возможно, стали бы основой для новых традиций информатизации системы управления уже в ближайшем будущем.

#### Литература

- Белов А.В. 2009. Информационное общество и информационная культура в России. – *Вестник Волгоградского государственного университета*, № 1.
- Еляков А.Д. 2008. Информационный фактор развития общества. – *Научно-техническая информация*. Сер. 1. № 1.
- Castells M., Himanen P. 2002. *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*. Oxford: Oxford University Press.
- Himanen P. 2010. *The Hacker Ethic*. New York: Random hacker trade paperback.
- Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. 2007. London, Oxford press.

#### ВОСТРИКОВ Павел Петрович –

к.ю.н., доцент; заведующий кафедрой теории государства и права и сравнительного правоведения Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.  
603950, Россия, г. Нижний Новгород-292, пр. Гагарина, 46  
pavel\_vpp@mail.ru

#### ПЕТРЯНИН Алексей Владимирович –

к.ю.н., доцент; доцент кафедры теории государства и права и сравнительного правоведения Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.  
petryanin@mail.ru

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ (теоретико-правовые аспекты)

## CONCEPTUAL FEATURES OF EXTREMISM COUNTERACTION PUBLIC POLICY (theoretical and legal aspects)

В статье поднимается вопрос о необходимости разработки концепции государственной политики противодействия экстремизму. Проведенный анализ дает возможность определить соответствующие сферы общественных отношений, которым причиняется непосредственный вред при совершении деяний экстремистской направленности. Для разработки концепции противодействия экстремизму автор считает целесообразным проанализировать имеющиеся формулировки, закрепленные в законодательстве. Он считает, что российскому законодателю пока что не удалось определить содержание экстремизма, в то время как потребность в таком понятии в его правовом смысле совершенно очевидна. При квалификации данной группы преступлений особенно важна экстремистская мотивация, т.к. именно мотив определяет непосредственный объект посягательства.