

U. Rodina

SECURITY POLICY IN CONSTRUCTING EUROPEAN IDENTITY: FROM SECURITIZATION OF POLITICAL TO POLITICIZATION OF SECURITY?

Security policy is becoming a powerful strategy of constructing identities in the contemporary world. At the same time, enhancing securitization is closely connected to a danger of strengthening a mechanism of societal control. The author investigates development of and prospects for securitization by example of the European Union and demonstrates how European identity is being created "by contradiction", i.e., based on generating and rejecting "alien" identities.

Keywords: securitization, politicization, surveillance society, European identity.

Матеріал надійшов 14.04.2011

УДК 323.213

Шеверда В. А.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

Статтю присвячено розвитку електронного врядування в Росії. Досліджено сучасний стан електронного врядування в Російській Федерації, проаналізовано основні перешкоди на шляху до його ефективного впровадження та зроблено спробу встановити перспективи подальшого розвитку системи електронного врядування в Росії.

Ключові слова: електронне врядування, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційне суспільство.

Ідеї щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) у сфері державного управління та політики в цілому зародилися ще у 60-х рр. ХХ ст., та реальна можливість для їхньої реалізації з'явилася лише у 90-х роках у зв'язку із активним розвитком ІКТ та появою нових способів збирання, обробки, передачі та зберігання інформації [1, с. 3]. У Російській Федерації питання розвитку електронного врядування не є пріоритетним напрямом державної політики, однак починаючи з 2000 р. цій проблемі почали приділяти велику увагу [8].

Мета статті – дослідити сучасний стан розвитку електронного врядування в Російській Федерації, визначити актуальні проблеми, пов'язані із імплементацією електронного врядування, та встановити можливі перспективи розвитку цієї системи.

Феномен електронного врядування є широко досліджуваним у науковому середовищі сучас-

ної Росії. Різноманітні аспекти цієї проблеми вже вивчено. Багато наукових праць присвячено питанням забезпечення «електронної взаємодії», надійному зберіганню та безпечній передачі інформації [1, с. 4]. Значна кількість праць розкриває сутність електронної демократії та електронного врядування, досліджує можливі перспективи від їхньої імплементації для суспільства та окремих його акторів [1; 6; 7]. Натомість деякі питання залишаються поза увагою науковців. Зокрема, соціально-політичні аспекти цієї проблематики майже не вивчено, що зумовлює значне відставання російських дослідників у цьому напрямку [1, с. 4].

У Російській Федерації основними реальними кроками з розбудови електронного врядування стали проведення адміністративної реформи та впровадження федеральної цільової програми «Електронна Росія 2002–2010 рр.», ініційовані президентом В. Путіним [1, с. 3]. Результатом

адміністративної реформи мало стати переосмислення ролі держави, державних органів та їхнього характеру взаємодії з громадянами та іншими акторами. Електронне врядування в Російській Федерації було сформовано з метою підвищення якості та доступності послуг, що надаються громадянам та організаціям державою, спрощення процедури та скорочення часу надання таких послуг, зниження адміністративних витрат, збільшення відкритості інформації щодо діяльності органів публічної влади, розширення доступу до неї, безпосередньої участі громадян, організацій та інститутів громадянського суспільства у процесі вироблення рішень органами державної влади на усіх її рівнях, підвищення якості адміністративно-управлінських процесів, забезпечення належного рівня інформаційної безпеки [3, с. 5].

Серед науковців єдиної думки щодо визначення поняття «електронне врядування» немає. В Росії використовують термін «електронний уряд», який фактично є «калькою» англійського терміна «electronic government». Неточний переклад суттєво змінює зміст самого терміна, неправильно його відображає, адже під ним слід розуміти державу як політичний інститут у цілому, а не лише центральний орган виконавчої влади [9, с. 28]. В наукових колах поширена думка, що замість цього терміна доцільніше використовувати вислови «електронна держава», «держава інформаційного суспільства» або «електронне державне управління» [9, с. 28; 7, с. 14]. На сьогодні, найзагальніша інтерпретація терміна електронного врядування пов'язана з розглядом ІКТ як засобів вирішення наявних проблем державного управління і як парадигми, що пропонує новий погляд на внутрішньодержавні процеси та процеси взаємодії держави з суспільством та бізнесом [8].

На офіційному сайті Міністерства зв'язку та масових комунікацій Російської Федерації електронне врядування визначається як «нова форма організації діяльності органів державної влади, що забезпечує за рахунок широкого використання ІКТ якісно новий рівень оперативності та зручності отримання організаціями та громадянами державних послуг та інформації щодо діяльності державних органів» [4]. Це визначення закладено і в Концепції формування в Російській Федерації електронного врядування [3, с. 2]. Розуміння електронного врядування з боку владних органів обмежується ототожненням його лише із наданням інформації та послуг громадянам і організаціям державою, а про аспект ефективної взаємодії між органами влади та іншими політичними акторами взагалі не йдеться [4].

На шляху практичної реалізації системи електронного врядування існує безліч перешкод.

Основною проблемою у сфері використання ІКТ у державному управлінні Російської Федерації є невідповідність проголошених принципів роботи та реальної практики роботи органів державної влади. Саме тому електронне врядування в Росії залишається формою, яка не трансформує зміст управлінської діяльності [7, с. 5]. У зв'язку зі слабким розвитком демократичних традицій електронні проекти мають низьку ефективність, отже, є загроза, що реалізація електронного врядування не сприятиме зміцненню демократії, натомість контроль з боку держави над громадянами та іншими акторами ще більше посилиться [7, с. 116].

Складність та масштабність деяких проектів, що реалізуються, не дають змоги їх вивчити до кінця, абстрактність очікуваних результатів провокує фінансові та політичні ризики. Крім того, до наявних проблем ще додаються такі: брак кадрів; нестача фінансових інвестицій; нестача нерозвинутого ІТ-ринку вітчизняних компаній для підтримки реалізації ІТ-проектів держави; слабка поінформованість громадян щодо проектів «Електронна Росія» [8]. Щодо урядових сайтів, то основними проблемами є брак інформації, невчасне поновлення даних, надання інформації складною та незрозумілою для громадян мовою, відсутність можливості зворотного зв'язку [2, с. 18]. Нині в Російській Федерації широко використовуються комп'ютери, однак про високий рівень прозорості та підзвітності державних структур не йдеться [7, с. 39]. Крім того, електронне врядування перебуває на інформаційній стадії свого розвитку: донесення інформації до громадян має односторонній характер, немає зворотного зв'язку [1, с. 3]. Портал державних та муніципальних послуг має суто інформативний характер. Тут можна знайти багато корисної інформації, проте єдиним елементом можливого інтерактивного діалогу є зазначений на сайті номер «гарячої» лінії [5]. Загострюють проблему ефективної імплементації електронного врядування «цифрова нерівність», низький рівень комп'ютерної грамотності, брак ініціативи і вміння громадян просувати власні проекти та мотивації з боку громадян щодо активної участі в управлінні, нерегулярне фінансування тощо [1, с. 4]. Крім перерахованих проблем, існує необхідність масштабного навчання громадян усьому комплексу взаємодії з інформаційними системами, адже чи не найважливішим елементом розвинутого інформаційного суспільства є електронна взаємодія громадян та держави [3].

Попри нерівномірність розвитку різних регіонів Російської Федерації у плані інформатизації та впровадження електронних проектів, є спільні перешкоди при здійсненні зазначених проєк-

тів. До них належать: низький рівень розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури та сектора виробництва інформаційних і комунікаційних засобів, продуктів, послуг тощо; брак у держави достатнього обсягу вільних коштів для розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури регіонів; низький рівень життя більшої частини населення; низька підготовленість населення до життя в інформаційному суспільстві; загальна низька комп'ютерна грамотність; брак мотивації для використання сучасних ІКТ через погану поінформованість щодо їхніх можливостей, традиційну пасивність та інерцію у використанні інформації. Крім того, спільною проблемою для регіонів залишається низький концептуальний, нормативно-правовий, організаційний та технічний рівень забезпечення сайтів більшості регіональних органів державної влади [8].

Складність імплементації електронного урядування в Російській Федерації полягає ще й у невизначеності із моделлю здійснення державної політики у цій сфері. Формально ініціатива розбудови та реалізації державної політики у галузі електронного урядування відбувається «згори вниз», а реальна практика свідчить про те, що така модель «працює» «знизу вгору», тобто формування політики починається з нижніх структур державного управління, активно залучаються регіональні органи влади [9, с. 171; 7, с. 3]. Результатом цієї суперечності є відсутність єдиної державної політики у сфері електронного урядування, яке не сприяє повноцінній реалізації задуманої програми. З іншого боку, громадяни ще не готові до активної участі в інтерактивному діалозі з державою; замість того, щоб співпрацювати із громадянським суспільством, держава намагається ще більше посилити над ним контроль.

Ситуація ускладнюється у зв'язку зі специфікою реалізації адміністративної реформи та федеральної цільової програми «Електронна Росія 2002–2010 рр.». Процеси їхнього впровадження відбуваються паралельно, а не як єдиний проект уряду, отже, неможливо чітко координувати зазначені проекти [1, с. 3]. Крім того, Програма щодо деяких позицій не містить конкретних показників, які можна виміряти, немає єдиної стратегії на рівні федерального центру при взаємодії з регіонами за запропонованими проектами [2, с. 6]. В результаті, реалізуються лише локальні проекти. Ефективність знижується через велику кількість державних структур, відповідальних за реалізацію проекту, як наслідок, – неможливість чіткого визначення центрів відповідальності. Крім того, в Програмі задіяно не більше половини регіонів Російської Федерації [8].

На сьогодні результати впровадження ІКТ в органах державної влади мають переважно внутрішньовідомчий характер, що не дає змоги суттєво покращити міжвідомчу взаємодію та підвищити якість державних послуг, що надаються громадянам. Практично немає державних послуг, які може отримати громадянин чи організація без безпосереднього відвідування державного органу. Наявні державні інформаційні системи формувались окремими органами державної влади в умовах відсутності єдиної нормативної правової та нормативної технічної бази. Відомості, що містяться в них, недоступні для інших органів державної влади для використання, що на практиці призводить до значних часових затримок під час міжвідомчого обміну інформацією, багаторазового збору та дублювання інформації в різних системах [3, с. 3]. Немає необхідної нормативної бази з питань електронного урядування, а наявні програми розвитку федеральних органів виконавчої влади є відірваними від реальності, що робить їх нерезультативними [2, с. 4–5].

Використання в діяльності органів державної влади закритих технологій, відсутність єдиної державної політики призводить до зростання технологічної залежності відомств від постачальників засобів ІКТ, знижує економічну ефективність інформаційних систем, порушує права громадян та організацій на рівний і недискримінаційний доступ до державних інформаційних систем. Відомчі Інтернет-сайти практично не використовуються для підтримки надання громадянам державних послуг. Не визначено пріоритети переходу державних послуг до електронного вигляду. Недостатніми темпами розвивається інфраструктура публічного (суспільного) доступу громадян до створених ними Інтернет-сайтів. Не забезпечено повномасштабне розгортання системи захищеного міжвідомчого електронного документообігу між адміністрацією президента Російської Федерації, апаратом уряду Російської Федерації, федеральною та регіональною владою. Не автоматизовано процедури збору та обробки інформації, необхідної для визначення й контролю цільових показників результативності діяльності органів державної влади. Така ситуація не дає змоги забезпечити новий рівень якості державного управління та надання послуг громадянам і організаціям на основі ІКТ та значно знижує ефективність використання бюджетних коштів на створення та розвиток державних інформаційних систем [3, с. 4].

Усі ці проблеми перешкоджають підвищенню ефективності використання ІКТ у діяльності органів державної влади. Вони мають комплексний міжвідомчий характер та не можуть бути

розв'язані на рівні окремих органів державної влади. Формування електронного уряду потребує проведення скоординованих організаційно-технологічних заходів та узгоджених дій органів державної влади в рамках єдиної державної політики [3, с. 5].

Попри численні проблеми, які перешкоджають впровадженню електронних проектів, у Російській Федерації є позитивні тенденції в розвитку електронного врядування. А саме: створено портали державної влади усіх рівнів; впроваджено технології електронних закупівель; сформовано системи об'єднаних державних інформаційних ресурсів; впроваджено ІКТ в систему освіти та охорони здоров'я [6]. За рівнем поширення персональних комп'ютерів серед населення та доступності мережі Інтернет Росія стрімко скорочує відставання від розвинених країн. Підвищується рівень комп'ютерної грамотності. Високими темпами розвивається електронний бізнес та електронна комерція. ІКТ більше використовуються в повсякденному житті, у медицині, охороні здоров'я, освіті та науці [3, с. 2]. Рівень готовності населення до використання ІКТ з метою взаємодії з органами влади науковці оцінюють як «достатньо високий», відбувається нарощування бюджетного фінансування на впровадження ІТ у діяльність владних органів [2, с. 3–4]. Крім того, позитивний досвід визнаного лідера інформатизації державного сектора в Росії – Республіки Татарстан (на сьогодні в регіоні забезпеченість універсальними послугами зв'язку становить 100 відсотків, крім того, ліквідовано «цифрову нерівність» між містом та селом, закінчено демонополізацію ринку телекомунікаційних послуг, освоюються технології 3G та 4G, відбувається реалізація елементів «електронного уряду»), – де відносно незалежно було розроблено програму інформатизації регіону, демонструє, що процес подальшої ефективної інформатизації державного управління в Російській Федерації переважно залежатиме від своєчасно прийнятих управлінських, а не технологічних рішень на рівні федерального центру [6]. Отже, розробка єдиних для всіх регіонів рекомендацій та стандартів імплементації електронного врядування, чітке встановлення пріоритетів проектів «Електронна Росія» в рамках федеральної цільової програми тісно пов'язані з розмірами їхнього фінансування, спрямованого на вагомий результат, є необхідними умовами для якісного поліпшення соціально-економічної ситуації в країні [8].

Перспективи від упровадження електронного врядування є досить оптимістичними: зниження трудових витрат органів державної влади

на організацію обміну на міжвідомчому рівні до 50 відсотків за рахунок забезпечення доступності державних інформаційних ресурсів; зменшення адміністративного навантаження на громадян та організації, скорочення часу очікування за рахунок підвищення оперативності взаємодії відомств на основі ІКТ на принципах «єдиного вікна» (економія до 10 млрд руб.); забезпечення гарантованого рівня інформаційної відкритості органів державної влади, підвищення рівня довіри та взаємодії, скорочення витрат часу на реалізацію громадянами Росії своїх конституційних прав та обов'язків; підвищення оперативності та якості вироблених рішень, скорочення витрат на управління; підвищення попиту на ІКТ з боку органів державної влади і, як наслідок, зростання вітчизняного виробництва до 10 відсотків на рік; розвиток національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури та забезпечення інформаційної єдності за рахунок формування єдиної телекомунікаційної інфраструктури [3].

Для поліпшення ситуації в країні влада планує найближчим часом виконати такі завдання: надалі розвивати Інтернет-сайти державних органів; створити інфраструктуру суспільного доступу до інформації щодо діяльності органів державної влади і до державних послуг, що надаються в електронному вигляді; розвивати відомчі центри обробки телефонних звернень населення та організацій; створити єдину систему інформаційно-довідкової підтримки взаємодії громадян з органами державної влади; надавати державні послуги з використанням сучасних ІКТ; створити необхідну нормативно-правову базу формування електронного врядування [3].

Отже, перший крок на шляху до ефективної системи електронного врядування зроблено, а саме: частково сформовано інфраструктуру. Для того, щоб система «запрацювала», слід організувати електронну взаємодію різних інформаційних систем, вдосконалювати наявну нормативно-правову базу та сформувати необхідний кадровий потенціал. Система електронного врядування поки ще не є ефективною, адже не вироблено та офіційно не затверджено єдиної думки щодо її мети, не окреслено стратегії впровадження, враховуючи російські реалії. Отже, для того, щоб росіяни відчули себе громадянами держави інформаційного суспільства, слід залучати їх у процес прийняття політичних рішень. Оскільки бажання брати участь у політичному житті країни прямо залежить від рівня довіри до держави з боку громадян, треба зміцнювати, употужнювати рівень такої довіри.

Література

1. Додин И. С. Информационно-коммуникационные технологии в системе государственного управления регионом [Электронный ресурс] : автореф. дисс. на соискание ученой степени кандидата политических наук : спец. 23.00.02. Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии (по политическим наукам) / И. С. Додин. – Саратов, 2007. – 25 с. – Режим доступа : www.seun.ru/download/avtoreferat/dodin.doc. – Назва з екрана.
2. Доклад «О развитии электронного правительства в Российской Федерации и готовности федеральных органов исполнительной власти к переходу на оказание государственных услуг населению с использованием интернета» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ifar.ru/library/book422.pdf. – Назва з екрана.
3. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ar.economy.gov.ru/common/img/uploaded/eGov.doc>. – Назва з екрана.
4. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://minkomsvjaz.ru/3495/3500/>. – Назва з екрана.
5. Портал государственных услуг [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gosuslugi.ru/ru/>. – Назва з екрана.
6. Северьянова О. М. Проблемы и первые результаты внедрения предоставления государственных услуг в электронном виде [Электронный ресурс] / О. М. Северьянова // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2010. – № 16 (402). – Режим доступа : http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2010/VSF_NEW201008051902/VSF_NEW201008051902_p_004.htm. – Назва з екрана.
7. Солодов В. В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления : дисс. на соискание ученой степени кандидата политических наук : спец. 23.00.02 / Солодов Владимир Викторович. – М., 2007. – 136 с.
8. Стырин Е. М. Текст доклада «Региональное электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития» [Электронный ресурс] / Е. М. Стырин. – Режим доступа : www.aspe.spb.ru/reports/stirin.doc. – Назва з екрана.
9. Яковлева Е. А. Электронное правительство: теоретические модели и политическая стратегия российского государства : дисс. на соискание ученой степени кандидата политических наук : спец. 23.00.02 / Евгения Александровна Яковлева. – М., 2006. – 212 с.

V. Sheverda

PROBLEMS OF AND PROSPECTS FOR THE ELECTRONIC GOVERNMENT DEVELOPMENT IN RUSSIAN FEDERATION

The article is dedicated to the Electronic Government development in Russia. The current conditions of Electronic Government in Russian Federation are investigated, the main barriers for its effective implementation are analyzed, and an attempt to find out prospects for future development of the system of Electronic Government in Russia is made.

Keywords: electronic government, information and communication technologies, information society.

Матеріал надійшов 28.04.2011