
УДК 338.001.36

Регион: экономика и социология, 2012, № 4 (76), с. 45–66

**ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
«ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА» КАК
ПРЕДМЕТ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА И ОБЪЕКТ
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

А.Н. Швецов

Институт системного анализа РАН

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Программы
фундаментальных исследований Президиума РАН «Роль пространства
в модернизации России: природный и социально-экономический
потенциал»*

Аннотация

Анализируются особенности российской информатизации в ее пространственном измерении. Пространственные диспропорции информатизации рассматриваются как особый предмет научного исследования и объект государственной политики межрегионального выравнивания. Анализируются методический подход к оценке и сравнительному анализу межрегиональных различий в сфере информатизации и соответствующий опыт.

Ключевые слова: информационное общество, информационное пространство, информационные технологии, государственное регулирование, пространственные диспропорции

Abstract

The article covers the aspects of the Russian informatization in its spatial dimensions. The spatial disproportions of informatization are considered as

a particular theme of scientific research and a subject of the governmental policy on interregional leveling. The author analyzes a methodical approach to the estimation of regional differences in informatization, and the best practices of estimation and comparative analysis available in relation to this sphere.

Keywords: information society, information space, information technologies, governmental regulation, spatial dislocations

О НОВОМ ПОНИМАНИИ ФЕНОМЕНА ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА

Пространственная среда, являясь вместилищем любых видов общественно значимой и крупномасштабной деятельности, выступает *общим условием и специфическим фактором* их не только теоретически целесообразной, вырабатываемой в процессе научных поисков, но и фактически складывающейся организации. Не является исключением в этом смысле и развернувшийся в новейший период широкомасштабный процесс распространения на всей территории страны современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), особую и целесообразную значимость которому придает провозглашенная государством метафоричная и амбициозная задача скачкообразного создания в России «информационного общества».

Следует подчеркнуть, что постановку такой задачи принято связывать с якобы закономерным (наряду с развитыми, традиционно называемыми «западными», экономиками) вступлением страны в постиндустриальную стадию развития. Но этот переход, если и имеет место, то осуществляется в постсоветской России с немалыми особенностями, порожденными реформационно-кризисными процессами последнего 25-летия, по ряду важнейших критериев отбросившими страну и ее отдельные территориальные части, по сути дела, в доиндустриальную эпоху. В результате такого зигзага «развития», нарушившего преемственность в смене технологических укладов и сопутствующих им институциональных условий, информатизация и в ее пространственном измерении приобретает у нас своеобразные черты. Не очень яркие блики немногих развивающихся зон, где можно обнаружить признаки, характерные для постиндустриализма, не в силах

оживить унылую картину упадка многочисленных некогда развитых территориальных частей страны, где не только не прекращается, но и даже прогрессирует процесс дезиндустриализации. И если для первых информатизация выступает вполне закономерной стадией продвижения вперед, естественным образом (изнутри) формирующей потребности в современных ИКТ, становящихся дополнительным ресурсом роста, то в отношении вторых речь идет о не вполне адекватном (извне) продвижении новейших технологий в условиях деградации и примитивизации их экономик, не способных должным образом задействовать потенциал ИКТ, становящихся дорогостоящим конкурентом более актуальных для отсталых регионов нововведений.

Но как бы то ни было, нельзя не видеть, что взаимодействие освоенного социально-экономического пространства с лавинообразно и повсеместно разворачивающейся информатизацией порождает принципиально новый феномен – *современное информационное пространство*, выступающее не просто одной из ипостасей многогранной пространственной организации жизнедеятельности страны и ее регионов (наряду с экономическим, транспортным, энергетическим и другими условно выделяемыми видами пространства), а такой ее составляющей, важность которой сегодня исключительно быстро и существенно возрастает.

Понятие «информационное пространство» применительно к территориально распределенным и потребляемым информационным ресурсам использовалось, разумеется, и ранее. Но в настоящее время кардинальному изменению подвергается сама суть явления, обозначаемого этим давно употребляемым словосочетанием. Благодаря новейшим электронным устройствам и основанным на них технологиям, стремительно приобретающим все более разнообразные потребительские свойства, становящимся технически все более надежными, компактными и дешевыми, оно наполняется новыми смыслами, преобразуется структура и ускоряется динамика составляющих его процессов. Невообразимые до сего времени объемы информации и невиданные ранее технические средства ее циркуляции формируют принципиально *новое содержание* информационного пространства. Ускоренно трансформируясь на базе современных ИКТ, оно становится

информационно более насыщенным, обогащается все более разнообразной информацией, доступность которой растет во всех уголках этого пространства, но вместе с тем, испытывая влияние сложившегося социально-экономического неравенства территорий, оно формируется также сильно *неоднородным*. Характерной приметой современной эволюции информационного пространства является быстрое расширение и даже размывание его границ. Оно перестает быть национально или регионально замкнутым и становится все более открытым, активно взаимодействующим с аналогичными системами в рамках глобально простирающегося пространства. И наконец, следует особо подчеркнуть, что значимость процессов информатизации не ограничивается только их ролью системообразующего фактора собственно информационного пространства, – их всепроникающее и растущее влияние становится значимой предпосылкой и генератором ИКТ-трансформации всех прочих видов пространств: транспортного, энергетического, культурного и т.п.

Исследовательский интерес к набирающей темпы и расширяющей масштабы информатизации в различных ее проявлениях также нарастает довольно бурно, но при этом все равно не поспевает за динамикой многочисленных и глубоких изменений, связанных с массивным и ультраскорым проникновением информационных технологий во все сферы жизнедеятельности государства и общества. При этом научный интерес к данной сфере тематически распределен крайне неравномерно: выявился круг проблем, привлекающих основное внимание ученых и практиков, в то время как многие не менее важные вопросы остаются вне поля зрения специалистов, ведущих серьезные фундаментальные исследования. По вполне понятным причинам наиболее привлекательными являются конкретные технико-технологические и аппаратно-математические аспекты информатизации, методы и технологии построения разнообразных информационных систем, задачи расширения и обновления ассортимента электронных устройств, тогда как многие важные общие вопросы, касающиеся закономерностей и последствий становления «информационного общества», оказываются на периферии научных изысканий. В этом ряду

находится и комплекс проблем, связанных с организацией информационного пространства.

Для такой пространственно зависимой страны, как Россия, подобный перекокс является совершенно недопустимым, и для его устранения требуются энергичные целеустремленные научно-исследовательские усилия, способные восполнить возникшие пробелы в теоретическом и прикладном знании о путях и проблемах развития «информационного общества» в его *пространственном измерении*. Речь, по сути дела, должна идти о зарождении нового направления научных исследований, предметом которых должны стать пространственные аспекты, характеризующие содержание и динамику, предпосылки и последствия процессов информатизации общества и государства во всем многообразии воздействий новейших информационных технологий на организационные структуры власти, субъекты предпринимательства и местные сообщества, определяющие строй жизнедеятельности российских регионов и муниципальных образований. Предстоит очертить проблемную область этого тематического направления, обосновать теоретико-методологический подход к ее изучению, сформулировать основные концептуальные гипотезы, апробировать их на фактических данных, разработать методический инструментальный анализа ситуаций и оценки последствий информатизации.

Плодотворные усилия в этой сфере на протяжении уже многих лет предпринимаются в Институте системного анализа Российской академии наук (ИСА РАН), где ведутся фундаментальные и прикладные исследования на стыке проблем пространственного развития и информационных технологий. В каждой из указанных областей сформулированы теоретико-методологические и концептуальные основы системных исследований, получены признанные научным сообществом и характеризующиеся существенной научной новизной теоретические и прикладные результаты. Созданы все предпосылки для того, чтобы на основе системного подхода, являющегося «фирменной методологией» проводимых в ИСА РАН исследований, обеспечить синтез полученных заделов в рамках нового тематического направления, рассматривающего информационное пространство в качестве само-

стоятельного предмета системного исследования и объекта государственного регулирования.

Существенным продвижением в этом новом научном направлении стали результаты исследований, проводившихся на протяжении 2009–2011 гг. в рамках программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез»¹. Одним из ключевых направлений этой программы стал проект, посвященный *разработке научных основ развития информационного пространства* как специфического, структурируемого по особым признакам объекта системного анализа². Заложенные в 2009–2011 гг. теоретические основы изучения пространственных аспектов информатизации общества и государства далее разрабатывались в рамках новой программы Президиума РАН «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал». Под

¹ Эта программа стала воплощением одного из последних крупных замыслов академика А.Г. Гранберга (1936–2010), который на протяжении многих лет был наиболее авторитетным лидером отечественных научных исследований в рамках междисциплинарного тематического направления, посвященного изучению проблем регионального (пространственного) развития.

² Одним из важнейших результатов следования методологии системной интерпретации информационного пространства стало понимание контрпродуктивности его трактовки только лишь в привязке к материальной основе этого явления, т.е. к территориально организованной ИКТ-инфраструктуре, образуемой новейшими техническими средствами, обеспечивающими обращение с информационными ресурсами. Важным достижением проекта стала инициация изучения *социокультурных факторов* формирования современного информационного пространства, значение которых исключительно многогранно, но мало исследовано не только в отечественной, но и в мировой науке. Главные результаты исследования состояли в идентификации и классификации этих факторов, в выявлении ассортимента, широты и глубины возможных культурных влияний, в анализе культурных различий и демонстрации их воздействия на процессы информатизации. Важным результатом работы стал анализ социокультурных особенностей, определяющих неравномерность развития современного информационного пространства. В этой части проект осуществлялся в сотрудничестве с Институтом социально-экономических проблем народонаселения (ИСЭПН) РАН, где на данном направлении под руководством О.Н. Вершинской продуктивно работает коллектив лаборатории социальных проблем развития информационного общества.

эгидой ИСА РАН продолжились изыскания в рассматриваемой сфере в рамках проекта «Постиндустриальное развитие информационного пространства».

Если говорить о сверхзадаче предпринимаемых фундаментальных научно-исследовательских усилий, то в упрощенном виде она заключается в том, что пока никто не пытался сделать на серьезной научной основе – выяснить, как взаимосвязаны бурно и повсеместно распространяющиеся новаторские информационные технологии и переживающая сложный период постсоветских системных преобразований пространственная конфигурация экономики, расселения и власти в современной России, а также что нас ждет в этой «связке» в перспективе.

Доминантой российской информатизации являются усилия государства, направленные на повсеместный охват территории страны инфраструктурой «электронного правительства» и синхронный переход к оказанию государственных услуг в «электронной форме» во всех регионах и муниципальных образованиях. В силу такой особенности этот процесс оказывается жестко привязанным к *пространственной организации власти* в стране, структурированной в соответствии с конституционно закрепленным *политико-территориальным устройством государства*, представленным субъектами Российской Федерации, и с законодательно установленным *административно-территориальным делением*, представленным муниципальными образованиями. Такой организованный государством процесс планомерной пространственной информатизации дополняет не столь масштабная и практически не направляемая государством самодеятельная активность бизнеса и населения по стихийному освоению ИКТ, которое также имеет пространственное измерение, определяемое сложившимися на территории страны структурами населенных мест и размещения субъектов экономической активности. Таким образом, мы имеем сочетание *планомерного* конструирования и *стихийного* саморазвития информационного пространства. Проводником первого выступают органы власти, второго – субъекты рынка (потребляющие и производящие ИКТ) и население. Следствием сложного переплетения этих двух по-разному, но

все равно пространственно опосредованных процессов с неизбежностью и становится пространственная организация создаваемого в стране «информационного общества».

Но являясь *слепком* фундаментальных пространственных характеристик организации жизнедеятельности страны, повторяя их, информатизация, в свою очередь, и сама начинает оказывать все более существенное воздействие на содержание важнейших установившихся в пространственных структурах отношений, выступает активным *фактором* их преобразования. Укрепляется представление, что уровень информатизации регионов и городов становится одним из существенных факторов их социально-экономического развития, повышения их конкурентоспособности. Степень информатизации региона или города, определяемая показателями распространенности в них современных ИКТ и являющаяся следствием достигнутого уровня их общего социально-экономического развития, отражением их инновационности, сама, в свою очередь, становится фактором, повышающим этот уровень и способствующим ускорению развития регионов и муниципалитетов, модернизации их системы управления, экономики и социальной сферы.

Однако признавая всю небывалую важность современных ИКТ как новейшего фактора пространственной организации жизнедеятельности страны, все же не следует впадать в грех преувеличения этого воздействия, особые последствия которого, вероятно, будут простирались лишь до известного предела. Если рассматривать ситуацию в общем (точнее говоря, в нормальном, а не в аномальном современно-русском) случае, то можно прогнозировать, что после первоначального, порой взрывного, воздействия новых технологий на многие стороны регионального и местного развития в последующем, по мере того как они будут становиться все более привычными и доступными, степень их влияния, по всей видимости, будет снижаться, и они превратятся из важнейшего конкурентного преимущества развития территорий в обычный фактор их функционирования. Как это уже происходит в постиндустриальных странах с использованием ИКТ в бизнесе [1].

Для России же вероятный сценарий информатизации пространства скорее всего и как всегда будет иметь особенный характер. В наших условиях позитивному воздействию современных ИКТ будут противостоять неблагоприятные последствия дезиндустриализации и примитивизации экономики и социальной сферы страны и ее территориальных частей, неразвитости демократических и рыночных институтов, деградации административно-управленческого аппарата и упадка бюрократической культуры. Все это не только не позволит в полной (если брать за образец развитые страны) мере воспользоваться преимуществами новейших информационных технологий, – не исключено, что их распространение приведет к обострению имеющихся и возникновению новых диспропорций в развитии регионов и городов.

ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ ДИСПРОПОРЦИИ В ИНФОРМАТИЗАЦИИ КАК ОСОБЫЙ ПРЕДМЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

Информатизация, без сомнения, добавила новых ярких красок в контрастную картину множественных и разнообразных пространственных диспропорций развития России. Возникнув сравнительно недавно, этот фигурирующий в общественно-политическом и научном лексиконе под разными наименованиями («цифрового неравенства», «цифрового разрыва», «информационной асимметрии» и т.п.) новый феномен пространственных различий быстро выдвигается в разряд значимых характеристик³ и острых проблем неравномерного развития российских регионов и городов. Закономерным следствием растущего общественного внимания к указанному явлению стала его институционализация в качестве особенного и самостоятельного предмета специальных государственных усилий, направленных на снижение межрегиональных различий в уровне распространения современных информационных технологий.

³ Напомним, что результативность информатизации включена в число показателей оценки эффективности деятельности региональных органов власти и высших должностных лиц регионов.

В принципиальном плане феномен пространственного ИКТ-неравенства нельзя отнести к разряду обстоятельств, совершенно неожиданно открывшихся при переходе в российских регионах и городах к массовой информатизации. Причем на фоне традиционно широкого и ставшего для России давно привычным спектра межрегиональных различий возникновение этого нового явления не стало неожиданностью не только для исследователей и экспертов, но и для властей. Уже в начале 2000-х годов правительство, принимая программу действий на этом направлении, исходило из определенного понимания необходимости учета пространственной неравномерности в наличии предпосылок и проявлении последствий процесса информатизации. Так, в ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» как об одной из принципиальных проблем, с которыми сопряжен этот процесс, говорилось об отсутствии *в ряде районов* России необходимой телекоммуникационной инфраструктуры и о высоких тарифах на подключение к компьютерным сетям (в том числе к сети Интернет). Отмечалось, что указанные недостатки снижают доступность информационных систем для граждан с невысокими доходами, для социальных бюджетных организаций, а также для органов государственной власти и местного самоуправления. Это, безусловно, верно, но вместе с тем такое понимание роли пространственного фактора страдает односторонностью, характерной для доминирующего в политике информатизации *технократического уклона*, прямолинейно и механистически связывающего информатизацию регионов лишь с неукоснительным выполнением предписанного им «сверху» унифицированного плана оснащения организационных структур регионального управления новыми техническими устройствами и средствами связи и совершенно игнорирующего в рамках этого не только технологического, но, что немаловажно, и социально-экономического процесса глубинные причинно-следственные основания пространственных диспропорций, обусловленные объективно различной органической готовностью регионов к «информационному обществу».

Декларативным свидетельством высокой приоритетности для государства проблемы «цифрового» неравенства и нежелания властей мириться с этим недостатком стало появление в важнейшем государ-

ственно-политическом документе – Стратегии развития информационного общества вполне конкретной задачи: сократить к 2015 г. различия между субъектами Российской Федерации по интегральным показателям информационного развития *до двух раз*. Насколько сложно будет добиться этого результата, с очевидностью следует из оценок существующего между регионами «цифрового» разрыва, который, по данным многолетнего мониторинга, проводимого Институтом развития информационного общества, по отдельным показателям информатизации составляет сотни раз [2].

По мере накопления и обострения пространственных диспропорций в распространении ИКТ эта тема стала звучать чаще и настойчивее, привлекая внимание высших эшелонов государственной власти. Соглашаясь в принципе с оценкой актуальности проблемы «цифрового» неравенства и с необходимостью специальных усилий по ее решению, обратим внимание на обозначившееся в позиции федеральных властей стремление, по сути дела, переложить основной груз ответственности за ликвидацию ИКТ-разрыва на сами отстающие регионы, что выглядит совершенно нелогичным и бесперспективным. Регионы, вырвавшиеся вперед за счет лучшей финансовой обеспеченности (в первую очередь Москва и Санкт-Петербург, а также нефтедобывающие Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа), продолжают уверенно наращивать свое ИКТ-преимущество перед дотационными регионами, которые попросту не в состоянии выделить на информатизацию даже минимум (оценочно 1–1,5%) средств своих бюджетов, необходимый для распространения ИКТ в ключевых сферах региональной жизнедеятельности [2]. И никакие региональные программы в этих условиях не помогут преодолеть неравенство в стартовых позициях регионов и сохраняющийся диспаритет их возможностей.

Поэтому преодоление межрегионального ИКТ-неравенства (если полагать эту ситуацию противоестественной и требующей безусловного приложения специальных усилий по ее исправлению) по сути своей – задача *надрегионального* уровня, и поставлена она может быть только перед федеральными органами, которые за счет перераспределения централизованных ресурсов способны помочь

отстающим территориям подтянуться к регионам, оказавшимся в лидерах. И значит, вовсе не региональные программы и планы, а преимущественно централизованная (но при обязательной региональной активности) государственная политика, опирающаяся на действенные финансовые механизмы субсидирования информатизации регионов, сможет обеспечить снижение (но вовсе не ликвидацию) межрегиональных ИКТ-различий. В регионах это хорошо понимают, и потому в ряду предложенных ими мер выделяется идея о создании (по аналогии с Фондом содействия реформированию ЖКХ) общероссийского фонда ликвидации «цифрового» неравенства регионов. При этом представители отсталых регионов настаивают на необходимости уделить особое внимание развитию «информационного общества» на территориях, отличающихся рядом специфических неблагоприятных особенностей – отдаленностью этих территорий, труднодоступностью их населенных пунктов, низкой плотностью населения, высокой дотационностью. Без централизованной поддержки очень тяжело будет довести в российской глубинке широкополосный Интернет до каждого кабинета врача общей практики или до каждой библиотеки. Пока же при явно недостаточных в масштабах всей страны объемах средств, выделяемых федеральным центром на региональную информатизацию, рассчитывать на выравнивание пространственных диспропорций в этой сфере вряд ли приходится.

Эстафету в поиске подходов к решению проблем регионального неравенства приняла утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». Разработчики программы предприняли попытку продвинуться в интерпретации ИКТ-неравенства, увязав его с другими пространственными диспропорциями – экономическими, социальными и др. В недостаточно высоком уровне социально-экономического развития многих субъектов Федерации была усмотрена главная причина территориально неравномерного распространения информационных технологий и медленного развития «информационного общества».

Лапидарно характеризуя высокий уровень межрегиональных различий в использовании информационных технологий, разработчики программы отметили лишь то, что согласно рейтинговой оценке готовности российских регионов к «информационному обществу» индекс региона-лидера в 22 раза превышает показатель региона-аутсайдера.

Указанная государственная программа исходит из невозможности построения «информационного общества» в локальных зонах пространства – отдельно взятых городах и регионах и выдвигает принцип соблюдения единых минимальных федеральных стандартов доступности информационных технологий для всех граждан страны независимо от места их проживания и социального статуса. Преодоление высокого уровня межрегиональных различий в использовании информационных технологий связывается в программе с созданием базовой инфраструктуры «информационного общества», развитием телерадиовещания, популяризацией возможностей и преимуществ информационного общества, а также с повышением готовности населения и бизнес-сообщества к возможностям «информационного общества», в том числе за счет обучения использованию современных информационных технологий.

Оценивая общую целесообразность проведения государственной политики, специально ориентированной на преодоление «цифрового» неравенства, и предлагаемые в этой связи конкретные меры, никак не избежать принципиального вопроса: имеет ли ИКТ-дифференциация *самостоятельное* значение или же она является *производной* от более общих и давно сложившихся проявлений социально-экономического неравенства? Для того чтобы ответить на этот вопрос, не лишним будет обратиться к соответствующему международному опыту⁴. Следует заметить, что «на Западе» в отличие от России исследования на

⁴ Далее мы воспользуемся некоторыми материалами отчета «Роль социокультурных факторов в формировании современного информационного пространства», подготовленного О.Н. Вершинской в рамках выполнявшегося под руководством автора настоящей статьи проекта ИСА РАН «Основы развития информационного пространства» программы Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез» (2009–2011 гг.).

тему «информационного неравенства»⁵, в том числе и в пространственном аспекте, ведутся на систематической основе и широким фронтом уже довольно длительное время. Сформировался обширный массив публикаций.

На первоначальной стадии информатизации «цифровой разрыв» определялся уровнем доступности современных ИКТ: в сущности, «водораздел» проходил между имевшими и не имевшими доступ к информационным технологиям. При этом поначалу, характеризуя данное явление, речь вели просто о наличии или отсутствии персонального компьютера с доступом в Интернет. Затем определение «цифрового раскола» обогатилось новыми акцентами: под ним стали понимать «неравенство между индивидуумами или сообществами, которые могут использовать информационно-коммуникационные средства, такие как Интернет, для улучшения качества своей жизни, и теми, которые не могут». В дальнейшем заговорили о новом качестве «цифрового» неравенства: теперь подразумевался разрыв уже не между имеющими и не имеющими доступ к ИКТ, а разрыв только внутри категории лиц, имеющих доступ к таким технологиям, т.е. между ИКТ-пользователями, обладающими различными возможностями приобретать и применять соответствующие новинки. В этом случае речь шла о качественных и количественных различиях в процессе использования ИКТ. Детерминантами этих различий выступают доходы, уровень образования, тип семьи, пол, возраст, язык, место жительства и многие другие факторы. Судя по всему, появление новых технологий каждый раз порождает и новые разновидности «цифрового разрыва». И этот процесс, по-видимому, будет бесконечным.

Важным результатом активно ведущихся в мировой («западной») науке исследований в этом направлении стал общепризнанный вывод о том, что вновь народившееся неравенство – «информационное» тесно связано с неравенством давно известным – «социальным». При этом исследовательский интерес к такой «связке» сосредоточен на выяснении того, как разница в уровне доступности и использования со-

⁵ Точного и общепринятого определения этого понятия не существует, и до сих пор обозначаемое им явление фигурирует также под названиями «цифровой раскол», «цифровой разрыв», «информационная бедность» и др.

временных «электронных услуг» влияет на реализацию человеком своих возможностей (преимуществ), на степень его включенности в разнообразные сферы жизнедеятельности общества. Распространено мнение, что ИКТ помогают полнее раскрыть потенциал человека и, как следствие, снизить социальное неравенство. В частности, считается, что использование «цифровых возможностей» может содействовать вовлечению социально ущемленных групп населения в общественные процессы. Но не все так однозначно. Сопряженные с использованием передовыми ИКТ дополнительные денежные расходы, необходимость развития навыков и затраты времени для многих людей могут послужить серьезным препятствием к овладению техническими новинками, олицетворяющими жизнь в «информационном обществе». Более того, если человек не сочтет пользование ИКТ необходимым или полезным для себя делом, вряд ли он будет их использовать даже бесплатно. Не случайно звучат предостережения о недопустимости преувеличения потенциала благотворного влияния ИКТ в этих сферах. Замечено к тому же, что повышение доступности Интернета способствует обострению существующих различий между «информационно богатыми» и «информационно бедными» (как внутри стран, так и между ними), благоприятствуя тем, кто и без того находится в лучшем положении. Поэтому растет озабоченность углубляющимся неравномерным распределением доступности и использования ресурсов и возможностей в сфере ИКТ. Этот разрыв и связанное с ним социальное неравенство увеличиваются, разрастается новый тип бедности – «информационная бедность».

Таким образом, «цифровой раскол» и «социальное неравенство» находятся в отношениях сложного взаимовлияния. С одной стороны, ИКТ-дифференциация является *результатом* социального неравенства (те, кто из-за своего низкого социального статуса априори испытывают недостаток средств, не имеют возможности развить необходимые способности и овладеть специальными навыками, обречены иметь проблемы также с получением доступа к современным ИКТ и с их использованием), а с другой стороны, «цифровой разрыв» сам является *фактором* (причиной) усиления социального неравенства (те, кто не имеют полноценных возможностей пользоваться преиму-

ществами современных ИКТ, еще больше проигрывают в своем социальном развитии).

Так необходима ли специальная государственная политика преодоления «цифрового раскола»? Согласно преобладающему экспертному мнению, «цифровой раскол» вряд ли исчезнет сам собой по мере естественного хода развития. Поэтому правительства многих стран предпочитают выделять борьбу с проблемами «цифрового раскола» в качестве самостоятельного предмета государственной политики. Ее основным содержанием, как правило, становятся меры по распространению компьютерной грамотности и общее содействие распространению ИКТ, с тем чтобы предоставить каждому гражданину независимо от места жительства возможность участвовать в глобальном «информационном обществе».

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ РАЗЛИЧИЙ В СФЕРЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ

При разработке подходов к сокращению неоправданных межрегиональных ИКТ-различий следует опираться на статистически обоснованную и пространственно всеохватную картину диспропорций региональной информатизации. Для этого должны использоваться достоверные данные регулярного мониторинга региональных ситуаций и методика корректных межрегиональных сопоставлений. Некоторый опыт в построении подобной системы мониторинга и оценке уровня и динамики межрегиональных различий в этой сфере уже накоплен.

Начинался он с довольно простых и фрагментарных попыток измерения и сопоставления уровней информационного развития регионов. В частности, следует вспомнить проводившиеся Минэкономразвития России в 2004–2006 гг. в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» ежегодные конкурсы «Лучший регион в сфере информационно-коммуникационных технологий». Победители определялись в нескольких номинациях: ИКТ и качество государственного управления, использование ИКТ для взаимодействия государства и общества, институты общественной

поддержки развития информационного общества, использование ИКТ в социальной сфере, ИКТ в бизнесе, человеческий капитал, деловая среда. Исходные данные для сравнительного межрегионального анализа черпались из информации Росстата, ведомственной и региональной отчетности. Результаты конкурсных испытаний давали далеко не полную картину межрегиональной ИКТ-дифференциации в стране, поскольку в мероприятиях участвовали не все регионы (в 2005 г., к примеру, насчитывалось всего 47 участников) и сопоставления проводились по узкому кругу параметров.

Несколько позже, в 2008 г., в рамках все той же программы «Электронная Россия» Государственным университетом «Высшая школа экономики» по заказу Федерального агентства по информационным технологиям был выполнен проект «Подготовка рейтинга информационного развития субъектов Российской Федерации и уровня использования технологий электронного правительства в федеральных органах исполнительной власти и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации»⁶.

Можно также упомянуть рейтинги информационной открытости региональных органов государственной власти и информационной доступности их официальных сайтов, разрабатывавшиеся Институтом развития свободы информации в 2007–2009 гг. [4].

Но несомненно гораздо больший научно-прикладной интерес представляют собой зародившиеся в тот же самый период мониторинговые изыскания Института развития информационного общества (ИРИО). На фоне уже упомянутых попыток эта работа выгодно выделяется с точки зрения полноты и разнообразия исходных и расчетных данных, методической обоснованности и систематичности проведения наблюдений и расчетов. Результаты своих мониторинговых усилий институт представляет в регулярно издаваемых с 2005 г. статистико-аналитических отчетах «Индекс готовности регионов России

⁶ Непосредственно выполнением проекта занимался Институт статистических исследований и экономики знаний [3], созданный в составе ГУ-ВШЭ в 2002 г. Среди задач института – развитие статистики информационного общества, проведение исследований и подготовка рекомендаций в сфере информационных и коммуникационных технологий.

к информационному обществу»⁷. В названии вышедшего в 2011 г. отчета (пятого по счету) появилось дополнение: «Анализ информационного неравенства субъектов Российской Федерации». Кроме того, в 2009 г. под эгидой Межведомственной рабочей группы по сокращению различий между субъектами РФ вышел специальный выпуск отчетного мониторинга – «Анализ развития и использования информационно-коммуникационных технологий в субъектах Российской Федерации. Проблемы преодоления различий между регионами по уровню информационного развития».

Как следует из самого названия отчетных выпусков ИРИО, «гвоздем» многолетней программы мониторинга является **композитный индекс**, рассчитываемый по всем субъектам Российской Федерации (кроме Чеченской Республики, по которой до сих пор отсутствуют необходимые статистические данные) на основе показателей, характеризующих, с одной стороны, факторы развития «информационного общества» (ИКТ-инфраструктуру, человеческий капитал, деловой климат или экономическую среду) и, с другой стороны, использование ИКТ для развития основных сфер жизнедеятельности общества (государственного и муниципального управления, бизнеса, образования, здравоохранения, культуры), а также использование ИКТ в домохозяйствах и населением. Для построения индекса применяется 77 показателей. Их число остается из года в год практически неизменным. Небольшие изъятия происходили только в связи с утратой актуальности некоторых показателей или достижением по ним уровня насыщения.

Возрастает практическая значимость рассчитываемого ИРИО индекса в роли информационно-аналитического инструмента для выра-

⁷ Подступаться к этой масштабной деятельности ИРИО начал несколькими годами ранее при выполнении проекта «Оценка готовности регионов к электронному развитию» в рамках научно-исследовательской работы «Разработка концепции “Российский портал развития”», выполнявшейся для Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Тогда сравнительная оценка степени развития «информационного общества» в 2002–2003 гг. проводилась всего по шести регионам: Тульской, Калининградской, Новгородской, Пермской, Челябинской областям и Ханты-Мансийскому автономному округу. В качестве методики использовались международные разработки, адаптированные к российским условиям.

ботки государственных решений. В частности, в разработанных по указанию президиума президентского Совета по развитию информационного общества (от 16 февраля 2010 г. № А4-2423) методических документах содержится рекомендация использовать индекс в качестве источника данных для мониторинга и анализа региональных ситуаций при разработке региональных планов и программ развития «информационного общества» и формирования «электронного правительства». Совершенствуется методика построения индекса и расширяется состав основанных на нем информационно-аналитических материалов [5]. Новации коснулись прежде всего совершенствования процедуры так называемой нормализации показателей, с тем чтобы обеспечить возможность использовать интегральные показатели (композитные индексы и подиндексы, характеризующие уровень ИКТ-развития по отдельным направлениям) для корректного измерения межрегиональных различий⁸. Кроме того, начиная с 2010 г. в так называемых таблицах-профилях регионов начали указываться не только их места в разрезе отдельных показателей, но и значения самих этих показателей (ранее приводились только их нормализованные значения).

Как уже говорилось, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации категорически потребовала снижения к 2015 г. межрегиональных ИКТ-различий по интегральным показателям до двух раз. Каковым же выйдет неравенство регионов через три года после постановки этой государственно-политической задачи и за пять лет до контрольного срока ее выполнения? В 2010 г. по всем интегральным показателям *разрыв превышал* установленные предельные значения. Просматриваемая же тенденция к постепенному сокращению дифференциации по ряду показателей носит пока *неустойчивый* характер. Остаются очень высокими различия между российскими регионами по уровням развития ИКТ-инфраструктуры

⁸ Согласно пояснениям разработчиков методики, до этого нормализация показателей осуществлялась по обычной для рейтингования методике и заключалась в переводе их в определенную шкалу, в рассматриваемом случае – в интервал от одного до семи. Поэтому максимальный разрыв между регионами по отдельным нормализованным показателям равнялся всегда семи, а разрыв по построенным на их основе интегральным показателям не мог превышать этого значения.

и человеческого капитала, а по интегральному показателю, характеризующему состояние человеческого капитала, разрыв за три года даже увеличился. Наиболее неблагоприятной является ситуация с использованием ИКТ в сфере культуры (библиотеки и музеи). Если спуститься с более благополучного уровня интегральных индексов на уровень составляющих их отдельных показателей, то по ряду из них различия между регионами достигают сотен раз, что соответствует глубине ИКТ-пропасти, которая пролегает между развитыми постиндустриальными странами и странами-аутсайдерами в Африке и Латинской Америке. И потому экспертный прогноз относительно выполнения указанной стратегической установки неутешителен: при сложившихся тенденциях и темпах изменения ситуации планируемый конечный уровень межрегиональных различий к 2015 г. вряд ли будет достигнут [6].

Отдавая должное безусловно достойным исследовательским усилиям, предпринятым на поприще создания системы мониторинга и оценки «информационного неравенства» регионов, и их результатам, следует вместе с тем высказать и некоторые соображения, которые могли бы способствовать развитию этого направления статистической и научно-аналитической деятельности, повышению ее ценности для принятия управленческих решений. Не затрагивая деталей методических приемов, обратим внимание на три, по нашему мнению, принципиальных аспекта, касающихся наиболее уязвимых сторон применяемых концептуальных подходов.

Как видно из приведенного обзора методик мониторинга хода информатизации в регионах и оценки ее результатов, все они ориентированы на составление *региональных рейтингов*. При таком «поверхностном скольжении» по проблемному полю пространственной информатизации главным оценочным итогом оказывается «турнирная таблица всероссийского чемпионата регионов по спринтерской гонке к “информационному обществу”». Аналитический потенциал этой таблицы слишком скуден для системной диагностики уровня и причин межрегиональных различий, для обоснования возможностей их сокращения, для выбора приоритетов государственной политики информатизации в экономике и социальной сфере регионов, для оценки

эффективности принимаемых решений и их последствий. Поэтому в дальнейшем целесообразно было бы не замыкаться на выяснении, кто кого среди регионов опережает, а сосредоточиться на полноценном описании и системной оценке региональных ситуаций.

В применяемых подходах объектом сравнений выступают ИКТ-различия между *крупными пространственными образованиями* – регионами и даже федеральными округами, что делает такой сопоставительный макроанализ излишне абстрактным, огрубляет и делает малоинформативными сравнительные оценки, снижает точность основанной на них диагностики, которая становится неконструктивной для принятия эффективных (предметно конкретных и пространственно локальных) управленческих решений по снижению пространственных ИКТ-диспропорций. Поэтому в дополнение к уже имеющимся оценкам нужен учет более тонких аспектов пространственных диспропорций – в разрезе муниципальных образований, отдельных видов поселений.

Наиболее разработанные из известных систем ИКТ-мониторинга основаны на использовании композитных индексов, которые являются «сверткой» информации и выступают в виде единого измерителя сложноорганизованных процессов. Безусловно, очень эффективно и наглядно охарактеризовать ситуацию с развитием в регионе многоаспектного процесса становления «информационного общества» одним количественным параметром. Удобно при этом проводить и межрегиональное рейтинговое. Видимо, для декларативно-политических целей, фигурирующих в государственных стратегических документах, применение подобных критериев может быть признано допустимым. Как это имеет место в Стратегии развития информационного общества, в которой контрольными установлены три именно композитных индекса, в том числе и применительно к проблеме межрегиональных различий. Но известно, что интегральные показатели сглаживают разрывы, существующие по отдельным показателям. Поэтому не следует чересчур увлекаться агрегированными оценками, и в практике аналитического обоснования оценок и базирующихся на них управленческих решений больше внимания надо уделять детальным данным и основанным на них оценкам пространственных диспропорций.

* * *

Таким образом, несмотря на виртуальную сущность многих составляющих создаваемого «информационного общества», оно имеет отнюдь не виртуальное пространственное измерение. В силу уникальности российской ситуации ИКТ в наших условиях по-особому взаимодействуют с пространством. Рождающийся в результате этого взаимодействия новый феномен заслуживает стать предметом специально организованных междисциплинарных системных исследований. При этом полноценный анализ влияния процессов внедрения ИКТ на социально-экономическое развитие регионов и городов помимо удовлетворения сугубо научно-познавательного интереса становится все более насущным и с точки зрения практической государственной политики в сфере информатизации. Получение нового научного знания должно стать надежной основой для принятия решений в процессе созидания российской разновидности «информационного общества» и оценки их последствий.

Литература

1. **Карр Н.Дж.** Блеск и нищета информационных технологий: Почему ИТ не являются конкурентным преимуществом. – URL: <http://vse-knigi.su/book/73106> (дата обращения 17.07.2012).
2. **Хохлов Ю.** Вечное движение // Российская газета. – 2010. – 1 нояб.
3. URL: <http://issek.hse.ru> (дата обращения 11.03.2012).
4. URL: <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus> (дата обращения 20.04.2012).
5. **Индекс** готовности регионов России к информационному обществу. 2008–2009 / Под ред. Ю.Е. Хохлова и С.Б. Шапошника. – М., 2010. – 296 с.
6. **Индекс** готовности регионов России к информационному обществу. 2009–2010: Анализ информационного неравенства субъектов Российской Федерации / Под ред. Т.В. Ершовой, Ю.Е. Хохлова, С.Б. Шапошника. – М., 2011. – 360 с.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 20.08.2012 г.

© Швецов А.Н., 2012