

В статье затронуты проблемы перехода Российской Федерации к информационному обществу и повышения эффективности управления на основе широкого использования информационных технологий. Подчеркивается, что основным институтом в развитии информационного общества для России и ее регионов должен стать муниципалитет. Внедрение в практику управления электронных методов обеспечивает прозрачность деятельности властных структур и способствует вовлечению общественности в процесс принятия государственно важных решений.

УДК 332.12(470.12)

Т. В. Ускова

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Информационные и коммуникационные технологии, обеспечивающие накопление и использование знаний, проникли во все сферы деятельности и уже стали движущей силой мирового экономического и технологического развития. Они существенно меняют не только способ производства товаров и услуг, но и организацию и формы проведения досуга, реализации человеком своих гражданских прав, методы и формы воспитания и образования. На современном этапе развития мировой экономики информация становится важнейшим фактором экономического роста, а информационная сфера приобретает особое значение для жизни общества, определяя его политическое, социально-экономическое и культурное развитие. Эти факты указывают на то, что мировое сообщество вступило в новую фазу – информационную. Виртуальная экономика, усложнение и интеллектуализация информационных

продуктов (услуг), актуализация информации для управления, рост значения Интернета, формирование новой образовательной среды и т. п. – основные атрибуты информационного общества.

К проблемам информационного общества как ступени в развитии современной цивилизации научная общественность обратилась в конце 1970-х – начале 1980-х гг. Этому также способствовали следующие обстоятельства: увеличение роли информации и знаний в жизни общества; возрастание в валовом внутреннем продукте доли информационных коммуникаций, продуктов и услуг; рост потребностей населения в информационных продуктах и услугах; формирование глобального информационного пространства, обеспечивающего эффективное информационное взаимодействие людей, их доступ к мировым информационным ресурсам.

Всеобъемлющий характер информационно-коммуникационных технологий, скорость их распространения способствовали принятию в первой половине 1990-х гг. правительствами развитых стран мира национальных программ развития информационного общества. Возможности информационного общества развитые страны рассматривают как ключ к процветанию в XXI веке.

УСКОВА
Тамара Витальевна –
к.э.н., зав. отделом ВНКЦ
ЦЭМИ РАН.



Свою готовность перейти к информационному обществу зафиксировала Россия, подписав 22 июля 2000 г. Окинавскую хартию глобального информационного общества (о. Окинава, Япония), а также став активным участником Всемирного саммита ООН по информационному обществу (Женева, 2003 г.).

Проблемами перехода России к новому обществу занимаются и российские ученые. Они рассматривают информационное общество как общество, в котором производство и потребление информации является важнейшим видом деятельности, а информация признается наиболее значимым ресурсом¹. Отличительными признаками такого общества выступают:

- ⇒ единое информационное пространство;
- ⇒ доминирование в экономике новых технологических укладов, базирующихся на массовом использовании сетевых информационных технологий, перспективных средств вычислительной техники и телекоммуникаций;
- ⇒ ведущая роль информационных ресурсов в обеспечении устойчивого поступательного развития экономики и общества;
- ⇒ возрастание роли инфраструктуры, в том числе телекоммуникационной, в системе общественного производства;
- ⇒ высокий уровень образования, обусловленный расширением возможностей систем информационного обмена на международном, национальном и региональном уровнях, и, соответственно, повышенная роль квалификации, профессионализма и способностей к творчеству как важнейших характеристик труда;

¹ Региональная социально-экономическая политика: разработка, реализация, оценка эффективности: Учебно-методическое пособие / Авт. колл. под рук. д.т.н., проф. С.М. Вергешева; д.э.н., проф. В.Е. Рохчина. – СПб: Изд-во СПбГПУ, 2003. – 320 с.

⇒ высокая значимость проблем обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства;

⇒ наличие эффективной системы обеспечения прав граждан и социальных институтов на свободное получение, распространение и использование информации.

Итак, освоение и широкое использование информационных технологий – важнейшие характеристики нового общества.

Вместе с тем скорость освоения информационных технологий в странах различна. Исследования показывают, что Россия может столкнуться с серьезными проблемами из-за недостаточной развитости информационной инфраструктуры. Агентство McConnell International (США) и Всемирный альянс информационных технологий исследовали в 42 развивающихся странах качество телекоммуникаций, состояние электронной промышленности, информационной безопасности и квалификации рабочей силы. По всем параметрам, кроме образовательного уровня специалистов, Россия получила низшие оценки².

Индикатор уровня информатизации – число персональных компьютеров. Анализ статистических данных (табл. 1) показывает, что в России сохраняется довольно низкая обеспеченность хозяйствующих субъектов персональными компьютерами.

В среднем по стране лишь 18 человек из 100 работающих имели возможность в 2003 г. работать на ПК. В Вологодской области этот показатель несколько ниже среднероссийского – 17 чел. на 100 работающих (рис. 1).

Однако значительная часть россиян имеет компьютерную технику в личном пользовании. К сожалению, официальная

² См.: Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы / Рук. авт. колл. Д.С. Львов, А.Г. Поршнев; Гос. ун-т упр., Отд-ние экономики РАН. – М.: Экономика, 2002. – 702 с.

Таблица 1

Обеспеченность организаций персональными компьютерами, ед.

Территория	2002 г.	2003 г.	Прирост 2003 г. к 2002 г., %
Псковская обл.	9 567	14 127	147,7
Калининградская обл.	17 196	24 814	144,3
Мурманская обл.	31 388	38 858	123,8
Новгородская обл.	16 161	19 939	123,4
Республика Коми	29 675	36 560	123,2
Архангельская обл.	30 234	36 807	121,7
Республика Карелия	16 564	19 854	119,9
Вологодская обл.	36 444	42 027	115,3
Ленинградская обл.	27 900	29 902	107,8
г. Санкт-Петербург	195 169	228 341	117,0
СЗФО	410 298	489 229	119,2
Российская Федерация	3 511 917	4 150 479	118,2

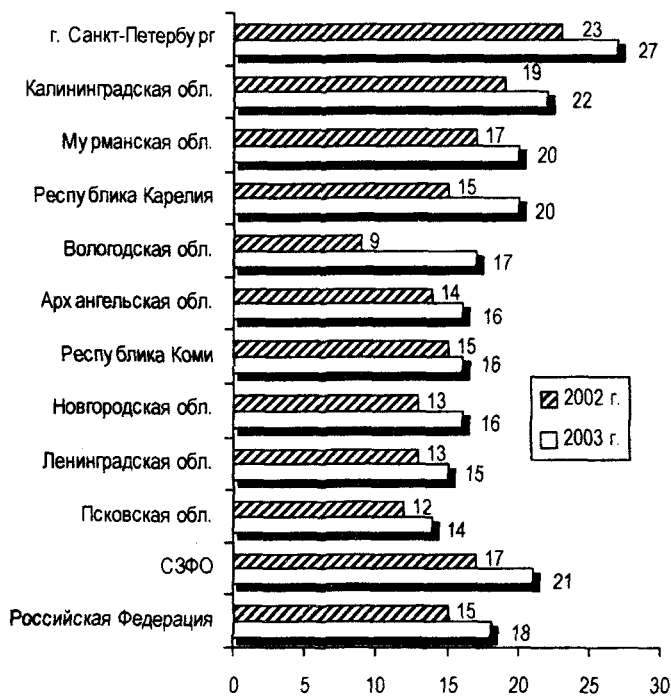


Рис. 1. Обеспеченность работников предприятий компьютерами (ед. ПК на 100 работников)

статистика не ведет учет оснащенности персональными компьютерами домохозяйств. Тем не менее, подводя предварительные итоги развития отрасли, министр информационных технологий и связи РФ Л. Рейман подчеркнул, что в 2004 г. общее число эксплуатируемых в России персональных компьютеров превышает 15 млн. шт., что составляет 10,4 шт. на 100 человек³.

³ Рейман Л. Материалы пресс-конференции. Декабрь, 2004 // <http://www.mis.ru/mis/index.php?pid=111>.

В то же время темпы роста числа персональных компьютеров позволяют строить вполне оптимистичные прогнозы. Так, по прогнозу аналитической компании Forester Research, к 2010 г. число персональных компьютеров в мире увеличится в 2 раза по сравнению с 2003 г. и достигнет 1,3 млрд. штук. По его приросту будут лидировать Россия, Китай и Индия. Эти и некоторые другие быстро развивающиеся страны дадут прирост в 566 млн. новых ПК. По прогнозу Forester Research сюда переместится и основная база по их производству⁴.

Требуется решения и проблема распространения в России сети Интернет. Доступ во Всемирную сеть имеют только 4 из 100 персональных компьютеров, установленных в российских организациях и на предприятиях (табл. 2). Однако темпы прироста числа персональных компьютеров, имеющих доступ в Интернет, вселяют определенный оптимизм.

В целом по стране пока лишь 5% населения пользуются сетью⁵. Причем в разрезе регионов существуют большие

⁴ <http://bit.prime-tass.ru/news/show.asp?topicid=17&id=25283>.

⁵ См. РИА «Сибирь» Томск <http://www.ria-sibir.ru/viewnews/1583.html?cdate=2004-9-22>.

Таблица 2

Число ПК с доступом в Интернет
(на 100 работающих, ед.)

Территория	2002 г.	2003 г.	Прирост 2003 г. к 2002 г., %
Вологодская область	2	4	100,0
Архангельская область	2	3	50,0
Ленинградская область	2	3	50,0
г. Санкт-Петербург	7	9	28,6
Калининградская область	4	5	25,0
Мурманская область	4	5	25,0
Республика Карелия	5	6	20,0
Новгородская область	4	4	0,0
Республика Коми	3	3	0,0
Псковская область	3	3	0,0
СЗФО	4	6	50,0
Российская Федерация	3	4	33,3

различия по степени ее распространения. В первом полугодии 2004 г. лидером по распространению Интернета стал регион, включающий Москву и Московскую область (12,4%). На втором месте – Санкт-Петербург и Ленинградская область (9,8%), на третьем – Томская область (6,8%). В десятку ведущих регионов также вошли Мурманская (5,9%) и Новосибирская области (5,6%), Ямало-Ненецкий автономный округ (5,4%), Камчатская область (4,6%), Приморский край (4,5%), Магаданская область (4,4%) и Ханты-Мансийский автономный округ (4,4%). Большинство экспертов сходятся во мнении о том, что крайне важно преодолеть 10%-ный рубеж активного освоения сети, после которого начинается эффект лавинообразного роста аудитории.

Для сравнения: в передовых европейских странах распространение Интернета в частных домохозяйствах на порядок выше (табл. 3)⁶.

Отставание России в подготовке к вхождению в информационное общество может привести к огромным экономическим и

Таблица 3

Распространение Интернета в частных домохозяйствах в странах ЕС, в %

Страна	Март 2000 г.	Июнь 2001 г.	Июнь 2003 г.
Нидерланды	46,1	58,2	65,5
Дания	45,3	58,9	64,5
Швеция	47,5	64,3	64,2
Финляндия	28,2	48,1	53,7
Австрия	16,9	46,2	49,1
Германия	13,6	37,9	43,7
Франция	12,9	26,2	35,5
Италия	19,2	32,9	35,4
Португалия	8,4	23,4	30,8
Испания	9,6	23,4	29,5

социальным потерям, а также к потере информационного суверенитета страны. Интеграция России в систему мирохозяйственных связей, организаций и институтов невозможна без соответствующего уровня информатизации. Это требует решения задач создания современных информационных сферы и инфраструктуры, обеспечивающей эффективное формирование информационных ресурсов, а также подготовки информационных продуктов и предоставления информационных услуг, имея в виду и средства массовой информации.

Среди причин, ограничивающих рост пользователей ресурсами Интернета в России, – несовершенство сетевой и информационной инфраструктуры, отсутствие адекватной нормативно-правовой базы.

Решение проблемы распространения информационных технологий в России требует значительного усиления регулирующего воздействия государства на процессы информатизации. Приоритетными направлениями развития этого сектора, на наш взгляд, должны стать увеличение эффективности управления экономикой на основе внедрения новейших и наукоемких технологий; повышение общей грамотности населения в сфере информационных технологий и использования Интернета; формирование инфраструктуры с достаточным количеством точек доступа к Все-

⁶ Кубичек Х. От признания техники к цифровой интеграции? // Электронное управление и инновационное развитие на коммунальном уровне: лучшая практика городов Германии и России / Под ред. Б.М. Гринчеля, Н.Е. Костылевой, Д. Клумппа. – СПб., 2004. – 208 с.

мирной сети. Эти и другие мероприятия позволят обеспечить равноправное вхождение России в мировое информационное общество. И, кроме того, принципиально важным является более широкое использование информационно-коммуникационных технологий в государственном секторе экономики и органах управления⁷.

Как показывают исследования, дела по внедрению информационных технологий в государственной сфере обстоят заметно хуже, чем в частном секторе и домохозяйствах. Около 30% компьютеров, используемых ведомствами и министерствами, уже устарели. Электронным документооборотом пользуются только около 10% сотрудников министерств и ведомств, а имеют такую возможность не более 15% ведомств. При этом в половине ведомств отсутствуют планы комплексной автоматизации. В сети объединено только 55%

компьютеров, доступ к Интернету имеют лишь около 1% госслужащих⁸. Между тем информатизация управления является одним из факторов снижения издержек и обеспечения экономического роста.

Этот вывод подтверждается и теорией институциональной экономики⁹, получившей признание в конце XX века. Согласно этой теории более прогрессивно то общество, которое стремится минимизировать трансакционные издержки, в том числе посредством улучшения использования информации. Так как высокая стоимость экономической информации, ее недостаток или выборочное (не равное для всех) предоставление заметно увеличивают трансакционные издержки за счет роста затрат на управление. Взаимозависимости между экономическим ростом, трансакционными издержками и степенью открытости общества показаны на рисунке 2.

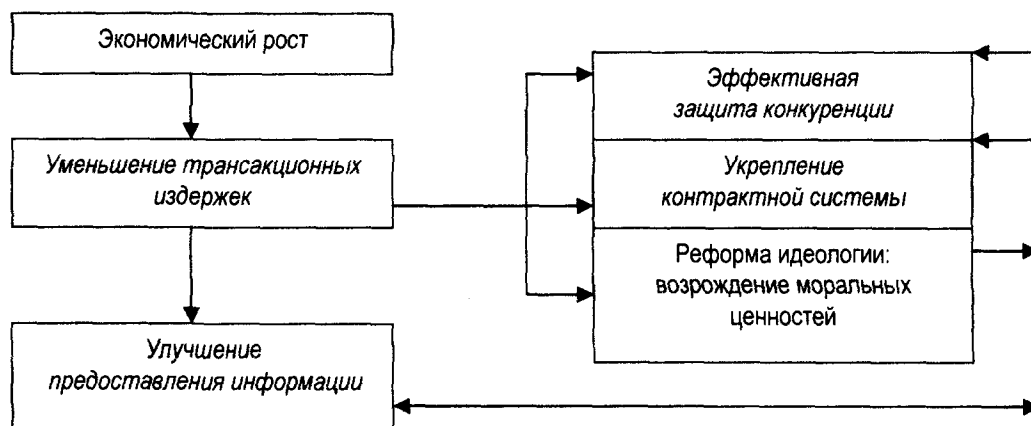


Рис. 2. Влияние открытости общества на экономический рост

Следовательно, важнейшей задачей органов власти всех уровней является более широкое использование информационных технологий, включая формирование стратегии и создание механизмов дости-

жения стратегических целей и приоритетов развития. Благодаря развитой организационной и информационной инфраструктуре, органами управления может

⁷ Масленникова Т. Формирование информационных технологий управления экономикой // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – №6. – С. 90-95.

⁸ Сергеев М. «Матчасть» – не хуже, чем у других // <http://www.politcom.ru/2005/zloba5245.php>.

⁹ Сичакова Э. Информационная открытость как фактор влияния на экономический рост // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – №3. – С. 55-59.

быть реализована функция формирования сбалансированного инвестиционного потенциала в соответствии с выбранными приоритетами. Современные информационные технологии позволят перейти к новому этапу развития экономики, инвестиционно-инновационного процесса и улучшению институциональных основ жизнедеятельности общества.

На преодоление в госуправлении отставания в компьютеризации от частного сектора нацелена «Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года», одобренная в 2004 г. распоряжением Правительства Российской Федерации (от 27 сентября №1244-р). Этот документ определяет основные приоритеты, принципы и направления реализации единой государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти в соответствии с задачами модернизации государственного управления.

Основная цель использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти – повышение эффективности механизмов государственного управления на основе создания общей информационно-технологической инфраструктуры, включающей в себя государственные информационные системы и ресурсы, а также средства, обеспечивающие их функционирование, взаимодействие между собой, населением и организациями в рамках предоставления государственных услуг.

Широкое применение информационных технологий в сфере государственного управления повысит эффективность межведомственного взаимодействия, предоставления государственных услуг населению и организациям, персональной и коллективной работы сотрудников органов государственной власти. Это в свою очередь будет способствовать:

- повышению уровня жизни и удовлетворению возрастающих социальных потребностей населения;
- укреплению социальных и политических институтов, демократизации общества;
- интенсификации экономики и усилению инновационного прогресса;
- активному включению в международное разделение труда и интернационализацию экономики.

Необходимость усиления работ в области информатизации понимается и региональными органами власти. В субъектах Федерации принимаются документы, определяющие цели и задачи информатизации на местах. Правительством Вологодской области принята «Концепция информатизации органов государственной власти Вологодской области» (постановление от 09.06.2003 №522).

Важным шагом на пути к повышению конкурентоспособности экономики, расширению возможностей ее интеграции в мировую систему хозяйства, увеличению эффективности государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации может стать федеральная целевая программа «Электронная Россия» (утверждена постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. №65). Программа направлена: на эффективное использование интеллектуального и кадрового потенциала страны в сфере информационных и коммуникационных технологий; обеспечение гармоничного вхождения России в мировую экономику на основе кооперации и информационной открытости; преодоление отставания от развитых стран в уровне использования и развития информационных и коммуникационных технологий; обеспечение равноправного вхождения россиян в глобальное информационное сообщество на основе соблюдения прав человека, в том числе права на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, а также права на обеспечение

конфиденциальности любой охраняемой законом информации, имеющейся в информационных системах.

В региональных органах управления эта программа получила позитивную оценку. Однако при ее реализации, на наш взгляд, следует учитывать особенности этого уровня власти. Как справедливо считает академик *В.Л. Макаров*, надо стремиться к тому, чтобы основным «игроком», основным институтом в развитии информационного общества для России и ее регионов стал муниципалитет, который по определению и по факту – низшее звено (государственной) власти. Именно через муниципалитеты государство соприкасается с населением. По существу муниципалитеты – это есть социальная корпорация, цель которой наилучшим образом обслуживать собственное население. Поэтому отсюда, снизу вверх, должна выполняться программа «Электронная Россия». Речь идет в первую очередь о построении и поддержании каждым муниципалитетом регистра населения своей юрисдикции. Какие данные о гражданине включать в регистр – вопрос конкретного муниципалитета, однако обязательный список данных должен быть утвержден на законодательном уровне¹⁰.

С 1 января 2006 г. вступает в действие новый федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В регионах идет активная подготовительная работа по его реализации. Так, в Вологодской области установлены границы и статус муниципальных образований (их численность вырастет до 380), решаются вопросы выборов и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления во вновь

создаваемых муниципальных образованиях. Реформирование института МСУ потребует концептуально отличных от прежних подходов к формированию местных бюджетов, организации взаимоотношений с бизнесом, реализации прав граждан.

Полагаем, что в области следует, не откладывая, начать отработку на примере отдельных муниципальных образований форм и механизмов организации «электронного правительства», первостепенными функциями которого являются¹¹:

- общение с населением через сеть для выполнения государственных обязанностей (от сбора налогов и штрафов до выдачи автомобильных номеров и всевозможных справок);
- осуществление и контроль государственных закупок путем проведения различных аукционов и тендеров;
- взаимодействие между различными структурными подразделениями в правительственных учреждениях.

Выполнение этих функций будет способствовать повышению комфортности обслуживания населения, росту эффективности работы правительства и, как следствие, уменьшению транзакционных издержек, то есть расходов на управление.

Внедрение электронной модели управления, общение с населением через Интернет-форумы, Интернет-конференции, проводимые в режиме реального времени, открывают новые возможности для повышения открытости и прозрачности управления, способствуют вовлеченности общественности в процессы принятия государственно важных решений, интенсифицируют диалог между государством, бизнесом и обществом.

¹⁰ См.: Макаров В.Л. Социальные технологии на низшем уровне: Препринт / ЦЭМИ РАН #WP/2004/175, 2004; Он же: О роли социального сектора в переходной экономике России // Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / Под ред. академика Д.С. Львова. – М.: Наука, 2004; Он же: О самоуправлении в электронный век: Тезисы выступления на заседании круглого стола РИО-Центра 11 ноября 2004 г.

¹¹ Зуев А., Мясникова Л. Электронный рынок и «новая экономика» // Вопросы экономики. – 2004. – №2. – С. 55-71.