

«Цифровое» неравенство российских городов и регионов: методы оценки и политика выравнивания

А.Н. Швецов

Информатизация добавила новых ярких красок в контрастную картину множественных и разнообразных пространственных диспропорций развития России. Возникнув сравнительно недавно, этот новый феномен пространственных различий, фигурирующий в общественно-политическом и научном лексиконе под разными наименованиями («цифрового» неравенства, «цифрового» разрыва, информационной асимметрии и т. п.), быстро выдвигается в разряд значимых характеристик¹ и острых проблем неравномерного развития российских городов и регионов.

Крупные города — «точки роста» пространственной информатизации

Все значимые, «прорывные» успехи информатизации, взятые в пространственном измерении этого процесса, локализованы в крупных городах. В российских условиях такие города помимо своих размеров, уже достаточно выделяющих их по уровню и возможностям развития из общего ряда городских поселений, обладают еще одной важной особенностью: они, как правило, являются административными центрами — «столицами» субъектов Российской Федерации, что дает им дополнительные немалые преимущества. В итоге крупные («столичные») города являются основными пространственными сгустками всех видов потенциалов современного развития. Здесь в локальном пространстве сосредоточены наиболее качественные людские ресурсы, сконцентрированы органы разных уровней и ветвей власти, размещены важнейшие производственно-хозяйственные, финансовые, научно-образовательные и социально-культурные объекты, централизованы бюджетные и корпоративные денежные ресурсы, стянуты личные сбережения граждан. Эти города лучше всех других видов поселений обеспечены современными средствами связи и надежными источниками энергоснабжения. Словом, в этих местах фокусиру-

¹ Результативность информатизации включена в число показателей оценки эффективности деятельности региональных органов власти и высших должностных лиц регионов.

ется деловая, политическая и общественная жизнедеятельность страны и ее отдельных регионов.

Отмеченные обстоятельства делают крупные города уникальными «точками роста» и нарождающегося нового информационного пространства, где, с одной стороны, быстро растет спрос на все более разнообразные информационные продукты и услуги, а с другой стороны, создаются наилучшие возможности для его удовлетворения. Эти города (по крайней мере, наиболее преуспевающие из них) вплотную приблизились к задачам уже следующего этапа развития, в решении которых ключевые роли будут принадлежать новейшим, в том числе информационным технологиям (ИТ) будущего. Поэтому, оценивая сложившийся потенциал, взвешивая первые результаты и прогнозируя перспективы пространственной информатизации, следует ориентироваться в первую очередь на все более обширный и разнообразный опыт и возможности крупных и «столичных» городов, из которых «волны диффузии» апробированных здесь ИТ-новшеств, как ожидается, станут распространяться по городам и весям остальной страны.

В отличие от минимального доступного для небольших провинциальных городов набора ИТ крупные («столичные») города могут позволить себе проводить информатизацию в довольно широком диапазоне направлений и объектов. Поле приложения стараний по информатизации городской жизнедеятельности является практически неограниченным, и по мере выполнения установленных (законодательно и правительственными актами) планов перевода процедур оказания государственных и муниципальных услуг в «электронную форму» новые, основанные на использовании современных ИТ направления повышения качества городской среды, улучшения управления развитием городов, совершенствования функционирования городских систем (здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, безопасности и др.) приобретают возрастающую значимость. На этом поприще крупные города добились многих результатов. Однако пока нет достаточных оснований полагать, что идущее уже не один год внедрение ИТ повлекло за собой качественный скачок в уровне и качестве городской жизни, даже в наиболее «продвинутых» городах. Наибольшей отдачи удастся добиться пока лишь при информатизации процессов функционирования отдельных подсистем и объектов.

Объясняется это многими причинами — как узкотехническими, так и системными. Не касаясь первых, мы подчеркнем только две наиболее значимые в контексте нашего подхода к исследованию этой проблематики.

Российская информатизация даже в своих «точках роста» — в крупных городах — не вышла еще из стадии неупорядоченного процесса осуществления фрагментарно принимаемых ИТ-решений, никак не соотносящих между собой четкий стратегический замысел, намечаемые конкретные результаты и необходимые для этого затраты. И это несмотря на практически повсеместное наличие городских программ информатизации, позиционируемых в качестве всеобъемлющих перспективных комплексных документов, но на деле оказывающихся конгломератом плохо обоснованных и слабо согласованных решений. Быстро увеличивающийся поток таких решений служит яркой имитацией бурной деятельности, которая способна в ряде случаев приводить к локальным ре-

зультатам, но не в состоянии обеспечить устойчивый системный эффект. Но дело не только и не столько в качественном планировании и организации процесса информатизации. Следует особо подчеркнуть, что ИТ-новшества могут дать ожидаемый эффект только при условии, когда факторы «доинформационной эры» городского развития использованы в полной мере и решены главные задачи создания комфортной городской жизни. И только на этой основе уже при переходе на новый виток развития городов широкое применение ИТ может дать существенный дополнительный эффект, повышая производительность правильно организованных процессов городской жизнедеятельности. Другими словами, эти процессы должны быть готовы к использованию ИТ. Рассчитывать на то, что ИТ окажутся спасительным средством в латании многочисленных дыр запущенного городского хозяйства и в исправлении нерационального управления городом, значит питать необоснованные иллюзии и напрасно тратить силы и средства. Так, никакие интеллектуальные системы организации уличного движения не в силах компенсировать малую протяженность и отвратительное состояние дорожной сети российских городов.

Российская глубинка — «белое пятно» пространственной информатизации

Городскому оазису ускоренной информатизации на неоднородном пространстве страны противостоит бескрайняя информационная пустыня — весьма слабо затронутая ИТ-новшествами обширная российская глубинка, представленная многочисленными малыми провинциальными городами, поселками городского типа, сельскими населенными пунктами. Здесь не сыскать даже малой доли тех благоприятных факторов, которые способствовали бы как росту спроса на современные ИТ, так и расширению возможностей его удовлетворения. Это имеющее глубокие исторические корни неблагоприятное обстоятельство не только определило сильную исходную отсталость преобладающей части российского освоенного пространства в его готовности к информатизации, но и, усугубившись сверх всякой меры в период новейших реформ и кризисов, играет сильно сдерживающую роль в реализации провозглашенных государственных задач ускоренного созидания «информационного общества».

В противоположность крупным городам, проявляющим возрастающий интерес к ИТ-новинкам, в указанных периферийных точках пространства страны, в большинстве своем глубоко погруженных в застойно-депрессивное состояние, переживающих острейшие проблемы деградации и примитивизации экономики и упадка социальной сферы, актуален совсем другой круг приоритетных задач. Здесь в повестке дня стоят отнюдь не вопросы вовлечения этих территорий в формируемое новое — постиндустриальное информационное пространство, а в лучшем случае — проблемы создания пока лишь самых общих предпосылок и условий для начального проникновения туда современных ИТ. Речь идет о простом обеспечении малых городов и поселков, сельских поселений надежным электроснабжением и устойчивой электросвязью, о налаживании регулярного транспортного сообщения, о реструктуризации действующих и привлечении новых производств, о росте занятости и повышении доходов населения, о повышении

квалификации и переобучении работников, о модернизации школ и лечебных учреждений, о современном переустройстве быта и досуга местных жителей.

Только по мере решения этих действительно первоочередных задач можно будет рассчитывать на рост спроса на информационные продукты и услуги, который, в свою очередь, будет стимулировать и увеличение их предложения. Процесс информатизации приобретет тем самым закономерный и естественный характер. Пока же он является в большей степени следствием принудительных государственных мер по массовой «оцифровке» российской глубинки со всеми вытекающими негативными последствиями неэффективного и нерезультативного расходования ресурсов. Все держится в настоящее время на стараниях чиновников, всеми правдами и неправдами обязанных обеспечить перевод оказания государственных и муниципальных услуг в «электронный вид». Но сугубо бюрократический подход, несмотря на всю административную энергию «вертикали власти», не в силах помочь насколько преодолеть немалые объективные трудности и на деле, а не в «дутых» отчетах, добиться качественных сдвигов в информатизации пространства страны, ее регионов и городов. И сегодня беспримерная ИТ-отсталость российской периферии, резкий контраст между «городом и деревней» по распространенности информационных технологий служат наиболее яркой характеристикой проблем пространственной информатизации.

В отсутствие естественных факторов повышения уровня информатизации за пределами крупных и «столичных» городов вся надежда остается на *государственные* меры преодоления ИТ-отставания российской глубинки. Рассчитывать на бизнес-инициативы частных компаний никак не приходится. Ибо они предпочитают инвестировать исключительно в сверхприбыльные краткосрочные проекты. Стремление к максимальной финансовой отдаче при минимальных сроках окупаемости инвестпроектов доводит дело до того, что в крупных городах работают провайдеры, обслуживающие даже не всю городскую территорию, а лишь наиболее густонаселенные районы городов. В такой ситуации вряд ли отыщутся операторы, заинтересованные в осуществлении долгосрочных инвестиционных проектов в периферийных городах, райцентрах и сельской местности с небольшими и разбросанными деревнями, селами и поселками, где отсутствует развитая инфраструктура связи и прокладка новых сетей требует высоких затрат, да и уровень спроса остается крайне низким.

Логично предположить, что государственные усилия должны быть сосредоточены на первоочередном обеспечении периферийных населенных мест российских регионов современными средствами связи. С этой целью разработана программа по увеличению доступности Интернета в небольших городских населенных пунктах и сельской местности. Планируется, что к 2015 г. доступ к Интернету получат 5 млн домохозяйств в небольших городах и селах.

Перспективы информатизации российской глубинки должны впечатлять. Но не все так однозначно просто с оценкой интернетизации периферийного пространства. В этом вопросе обнаруживаются весьма любопытные парадоксы. Да, с одной стороны, российский Интернет начал в последнее время прирастать в основном за счет глубинки — 30 млн новых пользователей проживают в городах с населением до 70 тыс. жителей. Но, по данным социологических исследований, три четверти интернет-пользователей в малых городах и селах осваивают

эту информационную технологию отнюдь не в бизнес-целях или для развития своего потенциала (например, дистанционного получения образования), а имеют совсем другой умысел — отыскать с помощью сети спасительную возможность как можно быстрее уехать из бесперспективной провинции². Таким образом, вопреки оптимистическим предсказаниям³, мы имеем дело с Интернетом как средством стимулирования оттока населения из малых городов и сельской местности, а вовсе не их экономического подъема и социального развития. И если дело пойдет таким образом (а сомнений в этом пока нет, ибо одним Интернетом здесь не поможешь), то совсем скоро пользоваться этим новшеством в окончательно опустевшей глубинке станет попросту некому и все расходы на местную информатизацию окажутся бессмысленными.

Государство в лице федеральных и региональных органов власти, ответственных за этот процесс, основной упор и в его планировании, и в оценке его последствий делает исключительно на *техническую* сторону. Но сколь бы ни были важными и сложными технические задачи, недопустимо рассматривать их сами по себе и решать вне более широкого социально-культурного и экономического контекста. Однако до сих пор принципиально важные общие вопросы, например, насколько в малых городках и сельской местности реально востребованы новые технологии, какова их действительная актуальность в ряду других проблем жизнедеятельности этих мест и какое практическое (а не ожидаемо-иллюзорное) влияние они оказывают на жизнь местного населения, остаются за рамками официального внимания. А без ответов на эти и другие выходящие за узкие рамки собственно технических свойств новых технологий вопросы невозможно выстроить адекватную государственную политику пространственного развития, в которой региональная информатизация должна занять свое место не в качестве самодостаточного конечного результата, а как современное технологическое средство повышения уровня и качества жизни на периферии, применение которого должно быть обусловлено созревшими социально-экономическими предпосылками и созданными условиями.

Пространственные диспропорции информатизации как особый предмет государственной политики межрегионального выравнивания

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 по уровню распространения современных информационных технологий. При этом на фоне традиционно широкого

² Любопытно, что главная тема провинциального трафика — вышедшие уже из моды в мегаполисах интернет-знакомства, рассматриваемые, видимо, в качестве важного шанса вырваться из глубинки.

³ Вспомним прогноз из ФЦП «Электронная Россия»: «Развитие ИТ создаст предпосылки для преодоления экономического отставания отдельных территорий, обеспечит гражданам и организациям независимо от мест проживания и расположения равную общедоступность всех отечественных и мировых открытых информационных ресурсов».

и ставшего давно привычным для России спектра межрегиональных различий это новое явление не стало неожиданностью не только для исследователей и экспертов, но и для властей. Уже в начале 2000-х гг. правительство, принимая программу действий на этом направлении, исходило из определенного понимания необходимости учета пространственной неравномерности в наличии предпосылок и в проявлении последствий процесса информатизации. Так, в ФЦП «Электронная Россия 2002–2010 гг.» как об одной из принципиальных проблем этого процесса 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 эти недостатки снижают доступность информационных систем для граждан с невысокими доходами, для социальных бюджетных организаций, а также органов государственной власти и местного самоуправления. Подобная констатация, безусловно, верна, но вместе с тем такое понимание роли пространственного фактора страдает однобокостью, свойственной 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 государственной приоритетности проблемы «цифрового» неравенства и нежелания властей мириться с этим недостатком стало появление в важнейшем государственно-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*. Но насколько будет сложно добиться этого результата — с очевидностью следует из оценок существующего между регионами «цифрового» разрыва, который, по данным многолетнего мониторинга, по отдельным показателям информатизации составляет *сотни (!) раз*⁴.

По мере накопления и обострения пространственных диспропорций в пространстве ИТ эта тема стала звучать чаще и настойчивее. Однако центр, указав на необходимость реализации специального комплекса мер для ее решения и даже предприняв ряд шагов по смягчению ситуации (например, компьютеризация и подключение к Интернету всех школ страны на федеральные деньги), тем не менее *ключевую роль* в преодолении пространственных различий отвел почему-то *региональным программам* информатизации.

Но стремление переложить основной груз ответственности за ликвидацию ИТ-разрыва на сами отстающие регионы выглядит совершенно нелогичным

⁴ Хохлов Ю. Вечное движение. *Российская газета*. 1 ноября 2010 г. Автор публикации — руководитель авторитетного в этой проблематике Института развития информационного общества.

и бесперспективным. Вырвавшиеся вперед за счет лучшей финансовой обеспеченности регионы (в первую очередь Москва и Санкт-Петербург, а также нефтедобывающие Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) продолжают уверенно наращивать свое ИТ-преимущество над дотационными регионами, которые попросту не в состоянии выделить на информатизацию даже минимум (оценочно 1–1,5%) средств своих бюджетов, необходимый для распространения ИТ в ключевых сферах региональной жизнедеятельности⁵. И никакие региональные программы в этих условиях не в состоянии преодолеть неравенства в стартовых позициях регионов и сохраняющегося диспаритета их возможностей. Поэтому преодоление межрегионального ИТ-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. То есть вовсе не региональные программы и планы, а преимущественно централизованная (но при обязательной региональной активности) государственная политика, опирающаяся на действенные финансовые механизмы субсидирования региональной информатизации, сможет обеспечить снижение (но вовсе не ликвидацию) межрегиональных ИТ-различий. В регионах это хорошо понимают, и потому в ряду выдвинутых ими мер выделяется предложение о создании общероссийского фонда ликвидации «цифрового» неравенства регионов. При этом представители отсталых регионов настаивают на необходимости уделить особое внимание развитию «информационного общества» в регионах, отличающихся рядом специфических неблагоприятных особенностей — отдаленностью этих регионов, труднодоступностью их населенных пунктов, низкой плотностью населения, высокой дотационностью.

Эстафету в поиске подходов к решению проблем регионального неравенства приняла утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». Разработчики программы предприняли попытку продвинуться в интерпретации ИТ-неравенства, увязав его с другими видами пространственных диспропорций — экономических, социальных и др. В недостаточно высоком уровне социально-экономического развития многих субъектов Российской Федерации была усмотрена главная причина пространственно неравномерного распространения информационных технологий и медленного развития «информационного общества». Характеризуя высокий уровень межрегиональных различий в использовании информационных технологий, авторы программы указывали только лишь на то, что по рейтинговой оценке готовности российских регионов к «информационному обществу» индекс региона-лидера в 22 раза превышает показатель региона-аутсайдера.

Указанная госпрограмма исходит из невозможности построения «информационного общества» в локальных зонах пространства — в отдельно взятых

⁵ Там же.

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 действиями по созданию базовой инфраструктуры «информационного общества», развитию телерадиовещания, популяризации возможностей и преимуществ информационного общества, а также повышению готовности населения и бизнеса 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 связи с этим конкретные меры, никак не избежать принципиального вопроса: имеет ли ИТ-дифференциация *самостоятельное* значение или же она является *производной* от более общих и давно сложившихся проявлений социально-экономического неравенства?

Для выбора варианта ответа на этот вопрос не лишним будет обращение к соответствующему международному опыту. Следует заметить, что на Западе в отличие от России исследования на тему «информационного неравенства»⁶, в том числе и в пространственном аспекте, ведутся широким фронтом и на систематической основе уже длительное время. На стадии первоначальной информатизации «цифровой разрыв» определялся уровнем доступности современных ИТ: в сущности «водораздел» проходил между имевшими и не имевшими доступ к информационным технологиям. При этом поначалу, характеризуя это явление, речь вели о простом наличии или отсутствии персонального компьютера с доступом в Интернет. Затем определение «цифрового раскола» обогатилось новыми акцентами — под ним стали понимать «неравенство между индивидами 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»; под ним стали понимать разрыв уже не между имеющими и не имеющими доступ к ИТ, а разрыв только внутри категории лиц, имеющих доступ к таким технологиям, т. е. между ИТ-пользователями, обладающими различными возможностями приобретать и применять соответствующие новинки. В этом случае речь шла о качественных и количественных различиях в процессе использования ИТ. 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

⁶ Точного и общепринятого определения этого понятия не существует, и оно до сих пор фигурирует под такими разными названиями, как «информационное неравенство», «цифровой раскол», «цифровой разрыв», «информационная бедность» и др.

вновь народившееся «информационное неравенство» тесно связано с давно известным — «социальным» неравенством. При этом исследовательский интерес к данной связке сосредоточен на выяснении, как разница в уровне доступности и использования современных «электронных услуг» влияет на реализацию человеком своих возможностей (преимуществ), на степень его включенности в разнообразные сферы жизнедеятельности общества. Распространено мнение, что ИТ 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. Однако результат может оказаться неожиданным: сопряженные с использованием передовыми ИТ 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 ИТ необходимым или полезным для себя делом, вряд ли он будет их использовать даже бесплатно. Не случайно звучат предостережения о недопустимости безудержного преувеличения потенциала благотворного влияния ИТ в этих вопросах. 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 ИТ. Этот разрыв и связанное с ним социальное неравенство расширяются, разрастается новый тип бедности — «информационная бедность».

Таким образом, «цифровой раскол» и «социальное неравенство» испытывают сложное взаимовлияние. С одной стороны, ИТ-дифференциация является *результатом* социального неравенства (те, кто в силу своего низкого социального статуса априори испытывает недостаток средств, не имеют возможности развить необходимые способности и овладеть специальными навыками, обречены иметь проблемы и с получением доступа к современным ИТ и их использованием), а с другой стороны, «цифровой разрыв» сам является *фактором* (причиной) усиления социального неравенства (те, кто не имеет полноценных возможностей пользоваться преимуществами современных ИТ, еще больше проигрывают в своем социальном развитии).

Так необходима ли специальная государственная политика преодоления «цифрового раскола»? По преобладающему экспертному мнению, «цифровой раскол» вряд ли исчезнет сам по себе по мере естественного 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 ИТ с тем, чтобы предоставить каждому гражданину независимо от места жительства возможности участвовать в глобальном «информационном обществе».

Опыт оценки межрегиональных различий в сфере информатизации

Разработка подходов к сокращению неоправданных межрегиональных ИТ-различий должна опираться на статистически обоснованную и пространственно всеохватную картину диспропорций региональной информатизации, построенную на достоверных данных регулярного мониторинга региональных ситуаций и на методике корректных межрегиональных сопоставлений. Некоторый опыт в построении подобной системы мониторинга и оценки уровня и динамики межрегиональных различий в этой сфере уже накоплен.

Начинался он с довольно простеньких 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 гг.)» ежегодные конкурсы «Лучший регион в сфере ИТ». Выявление победителей проводилось по нескольким номинациям: ИТ и качество государственного управления, использование ИТ для взаимодействия государства и общества, институты общественной поддержки развития информационного общества, использование ИТ в социальной сфере, ИТ в бизнесе, человеческий капитал, деловая среда. Результаты конкурсных испытаний давали далеко не полную картину межрегиональной ИТ-дифференциации в стране, поскольку в мероприятиях участвовали далеко не все регионы (в 2005 г., к примеру, участников насчитывалось всего 47) и сопоставления проводились по узкому кругу параметров.

В 2008 г. в рамках все той же программы «Электронная Россия» НИУ–Высшей школой 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»⁷.

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.⁸

Но, несомненно, гораздо больший научно-прикладной интерес представляют 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

⁷ Непосредственно выполнением проекта занимался Институт статистических исследований и экономики знаний (<http://issek.hse.ru>), созданный в составе ВШЭ в 2002 г. Среди задач Института — развитие статистики информационного общества, проведение исследований и подготовка рекомендаций в сфере информационных и коммуникационных технологий.

⁸ <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus> (дата доступа: 02.07.2013).

усилий институт представляет в регулярно издаваемых с 2005 г. статистико-аналитических отчетах «Индекс готовности регионов России к информационному обществу»⁹. В вышедшем в 2011 г. отчете (пятом по счету) в его названии 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 выступает *композитный индекс*, рассчитываемый по всем субъектам Российской Федерации на основе показателей, характеризующих, с одной стороны, факторы развития «информационного общества» (ИТ-инфраструктуру, человеческий капитал, деловой климат или экономическую среду), и с другой — использование ИТ для развития основных сфер жизнедеятельности общества (государственного и муниципального управления, бизнеса, образования, здравоохранения, культуры, а также использование ИТ в домохозяйствах и населением). Для построения индекса используется 77 показателей. Их число остается из года в год практически неизменным. Небольшие изъятия происходят 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 при выработке 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 материалов¹⁰. Новации прежде всего коснулись совершенствования процедуры так называемой нормализации показателей, с тем чтобы обеспечить возможность использовать интегральные показатели (композитные индексы и подындексы, характеризующие уровень ИТ-развития по отдельным направлениям) для корректного измерения

⁹ 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 6 регионам — Тульской, Калининградской, Новгородской, Пермской, Челябинской областям и Ханты-Мансийскому автономному округу. В качестве методики использовались международные разработки, адаптированные к российским условиям.

¹⁰ Индекс готовности регионов России к информационному обществу. 2008–2009 / под ред. Ю.Е. Хохлова и С.Б. Шапошника. М.: 2010. С. 11–12.

межрегиональных различий¹¹. 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 (до этого приводились только их нормализованные значения).

«Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» поставила задачу снижения к 2015 г. межрегиональных ИТ-различий по интегральным показателям до двух раз. Каковым же выглядит неравенство регионов в реальности? По всем интегральным показателям разрыв превышает установленные предельные значения. Просматривающаяся же тенденция к постепенному сокращению дифференциации по ряду показателей носит пока *неустойчивый* характер. Остаются очень высокими различия между российскими регионами по уровням развития ИТ-инфраструктуры и человеческого капитала, а по интегральному показателю, характеризующему состояние человеческого капитала, разрыв за три года даже увеличился. Наиболее неблагоприятной является ситуация с использованием ИТ в сфере культуры (библиотеки и музеи). Если спуститься с более благополучного уровня интегральных индексов до составляющих их отдельных показателей, то по ряду из них различия между регионами достигают *сотен раз*, что соответствует глубине ИТ-пропасти, которая пролегает между развитыми постиндустриальными странами и странами-аутсайдерами из Африки и Латинской Америки. И потому экспертный прогноз выполнения указанной стратегической установки неутешителен: при сложившихся тенденциях и темпах изменения ситуации планируемый конечный уровень межрегиональных различий к 2015 г. вряд ли будет достигнут¹².

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 целей принятия управленческих решений. Не касаясь 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 и оценки результатов информатизации в регионах, все они ориентированы на составление *региональных рейтингов*. При таком «поверхностном скольжении» по проблемному полю пространственной информатизации главным оценочным итогом выступает «турнирная таблица всероссийского чемпионата регионов по спринтерской гонке к информационному обществу». Аналитический потенциал

¹¹ Согласно пояснениям разработчиков методики, до этого нормализация показателей проводилась 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.

¹² 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. С. 23–24.

этой таблицы слишком скуден для системной диагностики уровня и причин межрегиональных различий, обоснования возможностей их сокращения, выбора приоритетов государственной политики информатизации в экономике и социальной сфере регионов, оценки эффективности принимаемых решений и их последствий. Поэтому в дальнейшем целесообразно было бы не замыкаться на выяснении, кто кого из регионов опережает, а сосредоточиться на полноценном описании и системной оценке региональных ситуаций.

В применяемых подходах объектом сравнений выступают ИТ-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 ИТ-диспропорций. Поэтому в дополнение к уже имеющимся оценкам нужен был бы учет более тонких аспектов пространственных диспропорций — в разрезе муниципальных образований, отдельных видов поселений.

Наиболее разработанные из известных систем ИТ-мониторинга основаны на использовании композитных индексов, которые являются «сверткой» информации и выступают в виде единого измерителя сложноустроенных 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 целесообразным (как это имеет место в «Стратегии развития информационного общества», в которой контрольными установлены три именно композитных индекса, в том числе и по проблеме межрегиональных различий). Но известно, что интегральные показатели сглаживают разрывы, существующие по отдельным показателям. Поэтому не следует чересчур увлекаться агрегированными оценками; в практике аналитического обоснования оценок и принимаемых на их основе управленческих решений необходимо больше внимания уделять детальным данным и основанным на них оценкам пространственных диспропорций.

Литература

1. Индекс готовности регионов России к информационному обществу. 2008–2009 / под ред. Ю.Е. Хохлова и С.Б. Шапошника. М., 2010.
2. 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.
3. Хохлов Ю. Вечное движение. Российская газета. 1 ноября 2010 г.