

Unknown History / Andrew J. Coulson. – New Brunswick, USA, London: Transaction Publishers, 1999. – IX, 471 p.

9. Doyle W. Classroom Organization and Management / W. Doyle // Third Handbook of Research on Teaching. Ed. by M. Wittrock. – New York: Macmillan, 1986. – P. 392–431.

10. Education in the Twenty-first Century / Ed. by Edward P. Lazear; contributing authors Robert J. Barro, Gary S. Becker, Andrew J. Coulson et al. – Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2002. – XXXVI, 192 p.

11. Ferris J.M. School-Based Decision-Making: A Principal-Agent Perspective / J.M. Ferris // Educational Evaluation and Policy Analysis. – 1992. – №4. – P. 333–346.

12. Hallak J. Investing in the Future: Setting Educational Priorities in the Developing World / J. Hallak. – Paris: International Institute for Educational Planning, 1990. – 247 p.

13. Kiker B.F. Investment in Human Capital / B.F. Kiker. – Columbia: University

of South Carolina Press, 1971. – 322 p.

14. Monk D.H. Educational Finance: An Economic Approach / David H. Monk. – New York: McGraw-Hill, 1990. – XIX, 457 p.

15. North D.C. Structure and Change in Economic History / Douglas C. North. – New York, London: W.W. Norton & Company, 1981. – XI, 228 p.

16. Ohmae K. The Mind of the Strategist. The Art of Japanese Business / Kenichi Ohmae. – New York: McGraw-Hill, 1982. – 283 p.

17. Richter R. The New Institutional Economics: Its Start, Its Meaning, Its Prospects / Rudolf Richter // Institutions and Change: (7th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics), Budapest, Hungary, September 11 – 13, 2003 / The International Society for New Institutional Economics. – Budapest, 2003. – 1 CD.

Статья поступила в редакцию 19.01.2005

**Г.М. САМОСТРОЕНКО,
А.В. МАРТЕМЬЯНОВ,**

Орловская региональная академия государственной службы

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНОВ РОССИИ

Начало XXI века ознаменовалось широкомасштабным переходом постиндустриального общества на новый этап развития. Все чаще говорят о глобальном становлении информационного общества [1,6,8,12].

Сегодня информационнокоммуникационные технологии (ИКТ) становятся важнейшей составляющей экономического развития и, безусловно, являются основой экономики будущего – экономики информационного общества. На современном этапе развития, помимо природных богатств, именно ИКТ определяют конкурентные преимущества стран на мировой

арене или регионов во внутригосударственном масштабе. Без построения в России современной национальной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры невозможно ее вхождение в мировое информационное пространство.

Пути реализации потенциала информационного общества видятся государственными структурами каждой из стран по-разному. Этому есть свои причины: любое суверенное государство самостоятельно определяет стратегию своего развития в целом и политику развития отдель-

© Г.М. Самостроенко, А.В. Мартемьянов, 2005

ных сфер деятельности. При этом оно исходит, прежде всего, из необходимости реализации национальных интересов и целей.

Процесс формирования информационного общества в России в условиях становления новой российской государственности, реформирования экономики, перехода от информационной закрытости к презумпции открытости информации сам по себе достаточно сложен. Традиционная проблема – использование результатов научных исследований в массовом производстве. Это одна из причин того, что сегодня на российском информационном рынке преобладает продукция и услуги ведущих зарубежных фирм, использующих свое превосходство в области производства и практического применения ИКТ для получения односторонних преимуществ.

В период с 1992 по 2002 гг. в России проводилась активная работа по формированию государственной политики информатизации, созданию законодательных основ развития информационных отношений. Были приняты федеральные законы «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ, «Об участии в международном информационном обмене» от 4 июля 1996 №85-ФЗ года и ряд других. Данной проблеме посвящен ряд указов Президента РФ и постановлений правительства.

Несмотря на это, можно констатировать: включение информационных ресурсов и услуг в систему товарных отношений происходит в России в условиях неразвитости соответствующей законодательной и нормативной базы, что ведет к ряду негативных последствий. К их числу можно отнести незащищенность персональных данных граждан, несоблюдение прав на интеллектуальную собственность, рост числа компьютерных преступлений и др.

Еще одна проблема связана с увеличением расходов бюджета на создание и эксплуатацию ведомственных информационных ресурсов и систем, надлежащее качество, надежность, взаимодействие и со-

вместимость которых обеспечены далеко не всегда. Кроме того, не разработаны процедуры доступа граждан к государственным информационным ресурсам и услугам.

В настоящее время значительное число ученых занимаются проблемами развития информационного общества, исследованием его экономических, политических, социальных и институциональных основ. Большое количество материалов по данной проблеме находится в сети Интернет [15,17].

Все публикации, относящиеся к развитию информационного общества вообще и ИКТ, в частности, можно условно разделить на три группы.

Первую составляют работы, рассматривающие информацию в системе товарных отношений, влияние ИКТ на социально-экономическое развитие [1,2,5,6, 11,12].

Вторую – публикации, в которых раскрываются основные аспекты и проблемы информационной безопасности в условиях динамичного развития информационных технологий [3,9,10].

В третью группу входят работы, касающиеся различных вопросов государственной политики в сфере информатизации и связи и государственного участия в развитии ИКТ [4,7,8,13].

Основным условием скорейшего перехода России к информационному обществу, на наш взгляд, является развитие современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и эффективное использование ИКТ в таких приоритетных направлениях деятельности, как бизнес, государственное управление и образование. В свою очередь, это требует формирования на общегосударственном и региональном уровнях (федерального округа, субъекта федерации) эффективной стратегии развития ИКТ с обязательным выделением в ней раздела, посвященного институциональному строительству в данной сфере.

Как ни парадоксально, последнее десятилетие свидетельствует об отсут-

вии в нашей стране должного внимания к институциональным проблемам развития ИКТ; не нашел достаточного отражения данный аспект и в указанных выше публикациях. Вместе с тем, оценка влияния различных институтов государственного управления и рыночной экономики на развитие ИКТ может стать важным фактором формирования эффективной стратегии развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры страны или отдельного региона и значительно повысит потенциал такой стратегии.

Основная цель данной статьи – проанализировать влияние институтов и институциональных организаций региона на уровень развития в нем информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Для каждого региона его институциональная структура, непосредственно касающаяся развития ИКТ, может быть представлена в виде совокупности трех групп институтов: рыночных, института образования и государственного управления. Существующая и формируемая институциональная структура оказывает различное влияние на темпы и направление социально-экономического развития каждого из регионов и его информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Рассмотрим подробнее влияние каждой из указанных групп институтов на развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры региона.

К институтам рыночной экономики относятся институты финансовые, правовые, потребления и теневой экономики.

Финансовые институты играют значительную роль в развитии бизнеса вообще и ИКТ в частности, так как необходимым условием эффективного развития экономики является доступность кредитов и благоприятный инвестиционный климат. При отсутствии развитой банковской системы, нацеленной на кредитование бизнеса, развитие экономики региона неизбежно замедляется, так как предприниматели вынуждены использовать для расширения операций только собственные средства, которых, как правило, недостаточно. В

особенности от этого страдает малый и средний бизнес, который отличается динамизмом и повышенной инновационной восприимчивостью, а также представляет внушительный сегмент рынка ИКТ.

Еще одно необходимое условие развития бизнеса и ИКТ – доступность инвестиций. Отсутствие инвестиционного потенциала препятствует созданию новых бизнесов, а также не позволяет производить капиталовложения со средним и длительными сроками окупаемости, к которым, в частности, относятся вложения в ИКТ. Напротив, доступность инвестиций стимулирует создание бизнесов, причем, как показывает мировая практика в последние 15 лет, чем более доступны инвестиции, тем большая доля их направляется в ИКТ [13].

Для развития бизнеса вообще и ИКТ, в частности, необходима надежная защита прав собственности: как с точки зрения защиты собственников бизнеса от нелегитимного захвата собственности, в отсутствие которой возникают дополнительные непрогнозируемые риски и предприниматели лишаются мотивации к развитию, так и с точки зрения защиты интеллектуальной собственности. Данный фактор имеет особую важность для ИКТ, так как использование этих технологий связано в значительной степени с формированием, перемещением и потреблением нематериальных активов, являющихся объектами прав на интеллектуальную собственность, включая авторские и патентные права. Широко распространенное в России и ряде других стран пиратство является общепризнанным фактором, сдерживающим развитие ИКТ [3,10].

Развитие ИКТ напрямую зависит от покупательной способности населения и корпоративных потребителей, а точнее, от той доли доходов, которая может быть выделена на приобретение ИКТ. Поэтому оценивать данный показатель можно как прямо, через долю ВРП, направляемую на ИКТ, так и косвенно, через показатели, характеризующие общую покупательную способность населения. В этих целях можно использовать такие параметры, как доля

продуктов питания в структуре частного потребления, которая характеризует возможности населения в отношении потребления непродовольственных товаров и услуг, а также индекс концентрации доходов, который определяет имущественное расслоение населения [7]. Чем меньше доля продуктов питания в структуре потребления, тем большую долю своих доходов население имеет возможность направлять на ИКТ. При доле продуктов питания, значительно превышающей 50%, население озабочено выживанием, и не в состоянии вкладывать деньги в повышение качества жизни, включая приобретение ИКТ. При существенной величине индекса концентрации доходов доля населения, имеющего возможность вкладывать средства в потребление ИКТ, оказывается незначительной, и это также препятствует развитию рынка ИКТ.

Неблагоприятный бизнес-климат способствует перемещению бизнеса в область теневой экономики. При этом влияние теневой экономики на ИКТ далеко не однозначно [12]. С одной стороны, широкое распространение теневых экономических отношений препятствует процессам усиления прозрачности, которые способствуют росту потребления ИКТ. С другой стороны, теневая экономика является потребителем ИКТ сама по себе. Тем не менее, в целом ее влияние на развитие ИКТ можно оценивать как отрицательное, так как различного рода «серые» и «черные» схемы проведения деловых операций сдерживают развитие таких направлений, как электронная коммерция и электронное правительство. Кроме того, высокий уровень теневой экономики сказывается на общем состоянии экономики негативно.

С учетом сказанного выше можно сделать вывод, что бизнес-климат, как совокупность институтов рыночной экономики, представляет собой один из важнейших факторов, оказывающих влияние на общее развитие ИКТ в регионе. С одной стороны, благоприятный бизнес-климат, способствующий появлению новых предприятий, в особенности в области малого и

среднего бизнеса, создает условия для роста спроса на ИКТ в корпоративной сфере, где темпы освоения ИКТ и инновационная активность наиболее высоки. С другой стороны, рост и развитие бизнеса в благоприятных условиях сопровождаются повышением благосостояния населения, что способствует усилению проникновения ИКТ в повседневную жизнь все более широких его слоев. Рост экономики и благосостояния граждан, в свою очередь, вызывают рост налоговых поступлений и расширяют возможности использования ИКТ в общественном секторе (государственное управление, образование, здравоохранение). Немаловажно и то, что без адекватного бизнес-климата условия деятельности самих предприятий, работающих в сфере ИКТ, оказываются недостаточно благоприятными, что фактически препятствует выполнению ими своих задач и формированию в регионе современной ИКТ-инфраструктуры.

В современном мире происходит трансформация всей системы социально-экономических отношений, эволюция общественного производства в сторону становления экономики знаний, увеличения значимости «человеческого капитала» в его структуре [5].

Способность страны и ее регионов участвовать в развитии информационного общества и экономики знаний во многом определяется качеством человеческого капитала в плане его способности собирать, обрабатывать, распространять и эффективно использовать информацию на базе современных ИКТ. В рамках данного подхода оценка человеческого капитала выделяется в отдельную область оценки в связи с его принципиальной важностью для развития с помощью ИКТ.

Методика оценки опирается на классическое понимание человеческого капитала как наличие у населения знаний, навыков и способностей, позволяющих эффективно решать хозяйственные задачи, – в данном случае задачи электронного развития. Оценка человеческого капитала как фактора электронного развития вклю-

чает два параметра: уровень образования населения; наличие специалистов в области ИКТ и качество системы их подготовки. В данном контексте институт образования как система воспроизводства человеческого капитала играет решающую роль.

В большинстве стран, вступивших на путь «электронного развития», государство формирует государственную политику информатизации, разрабатывает правовые механизмы, устанавливающие единые правила игры для всех участников процесса «электронного развития» [2,13]. Стержень этой политики – создание адекватной новым условиям нормативно-правовой базы использования ИКТ, переход к новым формам и методам государственного регулирования. Наличие целостной системы региональных нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу ИКТ, учитывающих международный опыт и вписанных в национальное законодательство, является важным фактором использования ИКТ для развития.

Для современного состояния нормативно-правовой базы, регулирующей информационные процессы в Российской Федерации, характерно большое количество пробелов в законодательном поле и неэффективность применения в ряде случаев. К сожалению, интерес отдельных депутатов и депутатских объединений к разработке и принятию правовых актов в данной области отличается неустойчивостью, и возникает в зависимости от разного рода случайных факторов [4]. Одной из причин этого является слабость отраслевых профессиональных организаций, их лоббистских возможностей и политического веса (если сравнивать их с отраслевыми объединениями, скажем, нефтегазового или энергетического комплекса). Отсутствие реальной координации этих процессов и их концептуального обоснования отдаляет перспективы создания законченной и эффективно применяемой нормативной базы. При этом отрицательное значение имеет рассмотрение и принятие всё новых законов изолированно от уже действующей нормативной базы, что накапливает колли-

зии в правовом решении различных ситуаций и снижает эффективность правового регулирования в целом.

Налогообложение и иные тарифные виды регулирования, как основной рычаг прямого государственного влияния, рассматриваются отдельно в силу значительного их влияния на развитие любой из сфер экономики. Излишнее налогообложение тормозит развитие бизнеса вообще и высокотехнологичных видов бизнеса в частности. В современных условиях все страны импортируют ИКТ и их элементы полностью или частично. Поэтому адекватное налоговое законодательство и тарифное регулирование являются необходимым условием развития ИКТ.

В соответствии с историческими традициями применения в России и других странах программно-целевых методов планирования и управления государственная политика информатизации реализуется в различных региональных программах [12]. В этих программах определяются экономические принципы поддержки бизнеса, играющего важную роль в развитии ИКТ, представлены программы действий и объемы финансирования мероприятий по широкомасштабному использованию ИКТ в общественном секторе (государственное управление, образование, здравоохранение) и т.п. Такие программы играют существенную роль в электронном развитии региона, содействуя мобилизации ресурсов, координации деятельности органов власти, бизнеса и гражданского общества в сфере производства и использования ИКТ.

Тем не менее, интерес высших органов государственной власти к информационной проблематике, как на уровне федерации, так и на региональном уровне, носит спорадический, подчас конъюнктурный характер [4]. В то же время, практическая реализация программы «Электронная Россия», несмотря на целый ряд ее недостатков, вполне способна (и имеет своей целью) содействовать упорядочиванию общественных отношений в информационной сфере, включая выработку принципов их регулирования на политическом уровне.

В ряде субъектов Российской Федерации аналогичные целевые программы разрабатываются, принимаются и реализуются на региональном уровне ("Электронная Москва", "Электронное Прикамье" и т.п.). При этом "Электронная Россия" зачастую используется в качестве образца, что не всегда позитивно сказывается на региональных программах, учитывая несбалансированность (например, крен в сторону информатизации органов власти) и недостаточную проработанность федеральной программы. Нельзя не отметить, что практическая реализация «Электронной России» столкнулась с большим количеством негативных факторов, в первую очередь субъективного характера (межведомственная конкуренция; недостатки в организации и проведении конкурсов по проектам и т.п.; а также сокращение реальных объёмов финансирования), поэтому перспективы ее успешной реализации в полном объеме весьма неоднозначны. Собственно, появление многочисленных (и не скоординированных не только между собой, но и с федеральной программой) региональных «электронных программ» отчасти является вынужденным ответом на неэффективное выполнение «Электронной России». Более того, не исключено, что полноценные стратегии и программы электронного развития реально появятся и будут реализованы (первоначально) именно на региональном, а не федеральном уровне, в силу учета специфики конкретного региона в таких программах.

Указанными обстоятельствами Россия невыгодно отличается от зарубежных стран, где, как правило, вопросы развития национальных отраслей ИКТ находятся в фокусе внимания не только общественности и бизнеса, но и национальных, межгосударственных, региональных и муниципальных организаций. В качестве примеров можно назвать проблематику «информационной магистрали» и «электронного правления» в США и странах Европейского Союза, политику поддержки национальной отрасли программного обеспечения в Индии и другие. В Российской Феде-

рации отсутствует надлежащая государственная координация в сфере разработки и применения ИКТ; наблюдается распыление и без того относительно небольших материальных средств, которые направляются государством на развитие информационных технологий; в законотворческой деятельности очевидна бессистемность в принятии нормативных актов и непоследовательность в их практическом применении.

Еще одним серьезным препятствием на пути развития ИКТ являются административные барьеры, стоящие на пути создания и роста бизнеса, в особенности малого и среднего. Во многом они схожи с институтом теневой экономики, но иницируются органами государственной власти. Административные барьеры представляют собой фактор, существенно удорожающий ведение бизнеса и снижающий его экономическую эффективность. Фактически можно говорить о неявном дополнительном налогообложении бизнеса, как правило, имеющем не вполне легитимный характер. Административные барьеры, тормозящие развитие бизнеса, препятствуют как спросу на ИКТ, так и их предложению. Их оценка может производиться косвенно по стоимости бюджета, а также методом экспертной оценки путем опроса экспертов и построения индекса административных барьеров.

Таким образом, на социально-экономическое развитие региона вообще и его информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, в частности, в числе различных факторов, большое влияние оказывает институциональная структура региона. Совокупность институтов конкретного региона, оказывающих наибольшее влияние на развитие в нем информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, дифференцируется на институты рыночные, образования и государственного управления.

Для формирования и реализации эффективной стратегии развития ИКТ в регионе необходим учет влияния указанных трех групп институтов. Однако разра-

ботка стратегии развития является прерогативой органов государственной власти, а определение и учет степени влияния различных институтов на этом уровне проблематично. Решение данной проблемы видится в организации эффективного взаимодействия между органами власти и независимых консалтинговых организаций.

Степень влияния каждой из вышеперечисленных групп институтов на развитие в регионе информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, помимо качественной, безусловно, требует и количественной оценки. Разработка показателей и методики оценки представляет предмет дальнейших исследований.

Литература

1. Алексеев А.С. Информационные ресурсы и технологии начала XXI века // ЭКО.- 2000.- № 6. – С. 81-101;
2. Андрианов В. Россия в мировом процессе развития средств связи и информатизации // Экономист.- 2001.- № 8. – С. 11-16;
3. Арсентьев М., Байков В. Состояние информационной безопасности России // Обозреватель. - 2003. - № 3. – С. 63-68;
4. Ветров К.В. Информационная политика и информационная реальность // Информационное общество. - 2002. -№ 4. – С. 43-49;
5. Гохберг Л.М. Интеллектуальная деятельность в структуре экономики информационного общества // Вопросы экономики. - 2000. - № 6. – С. 41-52;
6. Еляков А. Современное информационное общество // Высшее образование в России. - 2001.- № 4. – С. 77-84;
7. Ершова Т.В. Партнерство для развития информационного общества в России и поддержка «электронного развития» в регионах // Информационное общество. -2002. - № 1. – С. 25-26;
8. Курносоев И. Россия на пути в информационное общество // Сети. - 1996. - № 2. – С. 8-16;
9. Основные направления нормативно-правового обеспечения информационной безопасности РФ // Информационное общество. - 2001. - № 4. – С. 4-9;
10. Северин В.А. Правовые проблемы обеспечения информационной безопасности в РФ // Вестн. МУ. Сер. II Право. - 2000. - № 4. – С. 20-30;
11. Сидоров А.А., Байнев В.Ф. Информация как экономическая категория // ЭКО. - 2000.- № 8. – С. 18-21;
12. Формирование информационного общества в регионах России // Регинология. - 2002. - № 4. – С. 3-16;
13. Хохлов Ю.Е. Национальная стратегия и программа перехода России к информационному обществу // Информационное общество.- 2001.- № 2. – С. 1-4;
14. www.gks.ru
15. www.iis.ru
16. www.minsvyaz.ru
17. www.neweco.ru

Статья поступила в редакцию 30.11.2004