

путешествие в глубинку

организационно-институциональные проблемы информатизации региона

Аннотация

Авторы полагают, что формирование законодательной базы в сфере региональной информатизации является одним из определяющих условий, обеспечивающих эффективность управления данной сферой. На основе анализа ряда публикаций, некоторых документов, регулирующих процессы информатизации в России, формулируется необходимость применения новых, отличающихся от традиционных, моделей управления.

Ключевые слова: региональная информатизация, управление информатизацией, организационно-институциональные аспекты информатизации, законодательная база информатизации

В научных дискуссиях последнего десятилетия часто обсуждаются проблемы информатизации, информационного общества и новейших информационных технологий. Под термином «информатизация» обычно понимают системно-деятельностный процесс, который направлен на максимально широкое производство и использование информационных ресурсов. Информатизация включает разработку и реализацию новых технологий, систем связи, аккумуляции и передачи данных, обеспечивающих полное и своевременное использование информации и знаний в различных областях деятельности людей.

Проблемный круг исследований информатизации достаточно широк, что связано с ее феноменологической сложностью и многофакторным характером, при этом различ-

Кузьмина Н.Н.

канд. пед. наук,
доцент по кафедре
экономической
теории,
зав. кафедрой
экономической
теории,
Югорский
государственный
университет
nnkuz2005@yandex.ru

Попов Н.А.

канд. экон. наук,
доцент по кафедре
безопасности
информационных
технологий,
докторант,
Томский
государственный
университет
систем управления
и радиоэлектроники

ные аспекты исследований демонстрируют блок противоречий, требующих решения. Масштабы информатизации и ее темпы обуславливают потребности регулирования в этой сфере. Следовательно, одним из условий успешной реализации планов информатизации является развитая, надежно функционирующая система управления, способная своевременно, комплексно и эффективно решать всю совокупность проблем, возникающих в этой сфере. При этом управление информатизацией можно рассматривать в трех основных плоскостях: технологической, стратегической и организационно-институциональной.

Развитие институциональной составляющей информатизации связано, прежде всего, с формированием законодательной базы в сфере информационных и коммуникационных технологий, обеспечивающей эффективное взаимодействие субъектов, участвующих в информационных процессах и в информатизации.

Одним из основополагающих документов, регулирующих отношения в сфере телекоммуникаций является Федеральный закон «О связи». Первая версия этого закона была принята в 1995 году и не вызвала в профессиональном сообществе большого возмущения, так как рынок услуг электросвязи только начал формироваться. Когда данный закон выполнил свою функцию, была начата работа над следующей версией, так как того требовало динамичное развитие отрасли, ее переход на качественно новый уровень развития.

В работе над модифицированной, более современной версией закона «О связи» приняли активное участие представители сферы связи и информационных технологий, специалисты ряда ведомств, журналистское сообщество, депутаты, сенаторы и др. Свою точку зрения на качество законопроекта сформулировал Президент РФ В.В. Путин. Он «определенно выступил против предусмотренного этим документом расширения полномочий Минсвязи» [1].

**одним из условий
успешной
реализации планов
информатизации
является
развитая, надежно
функционирующая
система
управления,
способная
своевременно,
комплексно
и эффективно
решать всю
совокупность
проблем,
возникающих
в этой сфере**

В рамках исследования системы управления информационно-коммуникационной сферой в РФ имеет смысл особое внимание обратить на ряд проблем, касающихся методологии государственного регулирования данного вида бизнеса, заложенной в законе.

Эксперты, законодатели, анализировавшие документ [2-4], отмечают следующее:

- данным законом значительно расширяются полномочия министерства, в ведении которого остаются не только функции оперативного управления, но и контроля, финансового надзора и правовой регламентации деятельности отрасли;

- для того, чтобы рассматриваемый закон заработал, необходимо принять не менее 30 подзаконных актов;

- региональные органы исполнительной власти не допускаются к процессу регулирования;
- лицензирование в отрасли связи идет в разрез с общей ситуацией с выдачей лицензий в стране и др.

Как уже отмечалось ранее, информатизация – это не только научно-технический процесс, но и организационное воздействие на социально-экономическую сферу (в том числе и регионов) с целью удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций.

И если прогресс в научно-технической сфере отрасли просматривается и здесь видна руководящая и направляющая роль Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России), то в социально-экономической сфере имеет место не движение вперед, а скатывание на десять позиций назад по сравнению с 2005 годом. Это подтверждается исследованиями The Economist Intelligence Unit (EIU) (В 2007 г. индекс e-readiness по версии EIU рассчитывался для 69 государств и учитывал уровень развития ИКТ-инфраструктуры, бизнес-климат, «е-грамотность», правовую поддержку, государственную политику в области использования ИКТ и практическую пользу

информатизация – это не только научно-технический процесс, но и организационное воздействие на социально-экономическую сферу

**если на столе
чиновника
появится
компьютер,
он (чиновник)
не станет лучше
управлять
государством**

от этих технологий для населения и предпринимателей) [6].

Еще одним инструментом реализации государственной политики в сфере региональной информатизации является федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия». В реализации данной программы заинтересован ряд ведомств, но в качестве кураторов выступают не только Минкомсвязь России, но и Минэкономразвития России. Планы данной программы амбициозны. По мнению ее идеологов, от ее программы зависит развитие не только гражданского общества, но и судьба демократии в Российской Федерации.

Следует отметить, что еще на этапе разработки программа была раскритикована в средствах массовой информации и в среде профессионального сообщества как недостаточно конкретная и противоречивая. Нарекания вызывает и срок действия программы продолжительностью в восемь лет. За такой период времени в сфере информационных технологий происходят такие качественные кардинальные изменения, которые невозможно спрогнозировать. Но, видимо, для авторов проекта эволюция окружающей действительности, например, развитие системного программного обеспечения, не является препятствием, для них важно, чтобы увеличился в 6 раз парк персональных компьютеров, используемых бизнесом, а используемых населением соответственно в 4 раза.

Сегодня можно говорить о том, что основная направленность ФЦП «Электронная Россия» – это совершенствование и изменение деятельности аппарата управления. Но никакие, даже самые современные информационные технологии не способны принципиально изменить плохо работающую государственную систему управления.

От того, что на столе чиновника появится компьютер, он (чиновник) не станет лучше управлять государством. И если мы действительно заинтересованы в переходе к информационному обществу, то следует помнить,

что это может случиться по мере развития в России не столько технологической составляющей информационной инфраструктуры, сколько в результате кардинальных изменений в ее организационно-институциональной составляющей и в целом всей системы управления информатизацией. Важны также образ жизни практически всех слоев населения, формирование новой социально-психологической модели поведения людей в важнейших сферах жизнедеятельности.

Первые шаги по реализации ФЦП «Электронная Россия» выявили еще ряд проблем, которые требуют осмысления. Профессиональное независимое сообщество сферы ИТ-технологий, полагает, что [6]:

- ФЦП «Электронная Россия» задумана людьми, для которых границы России примерно совпадают с Московской кольцевой автодорогой;

- среди утвержденных подрядных организаций ФЦП наблюдается засилье госпредприятий;

- частный ИТ-бизнес не без оснований опасается, что результаты конкурсов и тендеров, проводимых министерствами в обеспечение программы, превратятся в кормушку для НИИ и государственных унитарных предприятий;

- реальной конкуренции, справедливости, а стало быть, и действенности конкурсов «Электронной России» организаторам достичь не удалось;

- основополагающие тезисы тендерных правил «Электронной России» отсекают от участия в программе молодой, наиболее динамично развивающийся отечественный ИТ-бизнес;

- имело место проявление некомпетентности и произвола со стороны конкурсных комиссий;

- существующую государственную машину сложно информатизировать;

- группа лидеров российского компьютерного бизнеса опубликовала открытое письмо, обвиняющее авторов Федеральной целевой программы в неприкрытом протекционизме;

*современная
практика
управления
информатизацией
демонстрирует
несформированность ее
организационно-
институциональной
составляющей*

● регионам следует обязательно бороться за участие в ФЦП, но не пытаться присоединиться к программе, рожденной в первопрестольной, а формировать региональные программы и биться за вхождение в ФЦП отдельным блоком.

Естественно, что активные действия всех тех, кто заинтересован в эффективном управлении информатизацией в Российской Федерации не могли остаться незамеченными. В августе 2006 г. Правительство РФ своим постановлением [7] вносит изменения в ФЦП «Электронная Россия», которые касаются повышения эффективности функционирования системы государственного управления в Российской Федерации, прежде всего, путем создания «электронного правительства». Но чуда не произошло, реализация данной ФЦП продолжает вызывать недовольство. «Электронная Россия» не оправдывает ожиданий заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Иванова С.Б., ею же не доволен Министерство экономического развития и торговли, Минкомсвязи рассчитывает на новую редакцию ФЦП «Электронная Россия» и т.д.

Все происходящее с федеральной целевой программой «Электронная Россия» напоминает опыт реализации в СССР проекта ОГАСУ (Общегосударственная автоматизированная система управления), который по своей сути являлся финансовой «черной дырой», в связи с несопоставимостью капиталовложений и получаемого эффекта [8].

На состояние отрасли оказывают существенное влияние также и периодически происходящие реформирования структуры ведомства, организованное обязательно с расширением спектра решаемых задач и изменением диапазона властных полномочий. В очередной раз, в мае 2008 г., было учреждено Минкомсвязи – инфраструктурное министерство, наделенное большими идеологическими полномочиями. Это первый подобный шаг в истории российской бюрократической системы. Эксперты по-

разному оценивают подобное решение, но доминирует точка зрения, которая, на наш взгляд, наиболее реальна. Полагается, что таким образом государство получает возможность усилить влияние на рынок цифрового контента, Интернета и электронных СМИ. Таким образом, современная практика управления информатизацией демонстрирует несформированность ее организационно-институциональной составляющей, отсутствие распределения функций и зон ответственности субъектов, участвующих в процессе информатизации и иницилирующих ее отдельные направления. Это позволяет говорить о необходимости применения новых, отличающихся от традиционных моделей управления.

Литература

1. Путин раскритиковал министерский проект закона «О связи» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.celler.ru/news/2003/01/20/1188.html> (дата обращения 03.05.2009).
2. Логинов В. Закон «О связи» снова лихорадит [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.voipx.ru/cgi-bin/loscont.cgi?ID=530> (дата обращения 03.05.2009).
3. Барановский А. Депутаты готовят Закон О связи ко второму чтению [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID> (дата обращения 03.05.2009).
4. Евдокименко Е. Навстречу новому закону «О связи» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mis.ru/mis/print.php?pid=22963> (дата обращения 03.05.2009).
5. Постановление по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://alldocs.ru/zakons/index.php?from=3020> (дата обращения 03.05.2009).
6. Плотников Ю. Прирастает ли Сибирью «Электронная Россия»? [Электронный ресурс].

– Режим доступа: <http://www.sbras.ru/HBC/article.phtml?nid=249&id=10> (дата обращения 03.05.2009).

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2006 года № 502 О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002-2010 годы)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.government.gov.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2006/09/07/687067.htm> (дата обращения 03.05.2009).

8. Двуреченских В., Баранов В. Независимый государственный финансовый контроль проектов в области информационных технологий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.inesnet.ru/magazine/mag_archive/free/2002_02/baranov.htm (дата обращения 03.05.2009).

КЭ

Kuzmina N.N.

Cand. of Ped. Sci., Associate Professor in the department of economic theory, Head of Department of Economic Theory, Ugra State University

Popov N.A.

Cand. of Econ. Sci., Associate Professor at the Department of Information Technology Security, doctoral student, Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics

Organizational and institutional problems of informatization of the region

Abstract

The authors suggest that the formation of legislation base in the sphere of regional informatization is one of the defining conditions to ensure effective management of this area. Based on the analysis of several publications, some of the documents governing the processes of informatization in Russia, we formulate the need for a new, different from traditional, models of governance.

Keywords: regional information technology, automation of management, organizational and institutional aspects of information, legislative base of information