

ПАРАДОКСЫ РОССИЙСКИХ ПРОГРАММ ИНФОРМАТИЗАЦИИ

НИКОЛАЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ЛУКАШОВ,

*Институт финансовой и экономической безопасности НИЯУ МИФИ,
Москва, Россия,
e-mail: akadem11@yandex.ru;*

СВЕТЛАНА СТАНИСЛАВОВНА ЛУКАШОВА,

*Институт славяноведения Российской академии наук,
Москва, Россия,
e-mail: bractwo@yandex.ru;*

ЮРИЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ ЛАТОВ,

*Институт социологии, ФНИСЦ РАН,
Москва, Россия,
e-mail: latov@mail.ru*

Цитирование: Лукашов, Н. В., Лукашова, С. С., Латов, Ю. В. (2021). Парадоксы российских программ информатизации // *Journal of Institutional Studies*, 13(1), 115-134. DOI: 10.17835/2076-6297.2021.13.1.115-134

Российская Федерация с конца 1990-х гг. находится в стадии формирования «информационного общества», фундаментальным атрибутом которого являются пришедшие с Запада информационные компьютерные технологии. Процесс информатизации развивается на основе национальных программ «Электронная Россия» и её продолжений. Однако их реализация характеризуется рядом противоречий между реальными задачами обеспечения устойчивого развития Российской Федерации и формальными установками на рост количественных показателей информатизации. Обзор государственных программ стимулирования информатизации 2000–2010-х гг. показывает, что плановые показатели, с одной стороны, далеко не всегда научно обоснованы, а с другой стороны, часто невыполняются. Следствием такого имитирующего планирования может стать углубление отставания Российской Федерации от развитых стран мира как по уровню информационного обеспечения жизни общества, так и по уровню развития самих информационных технологий. Авторами на основе обобщения разных вариантов политики информатизации в России за последние полвека формулируются основные разновидности импорта институтов, связанного с импортом технических инноваций. Сделан вывод, что трудности информатизации в постсоветской России во многом связаны с эффектами экзотации, когда импортируемые «правила игры», встраиваясь в качественно иную институциональную систему, существенно меняют свою функциональную роль.

Ключевые слова: импорт институтов; информационные компьютерные технологии; информационное общество; цифровая экономика; цифровизация

Благодарность: Статья выполнена в рамках исследований фундаментальной НИР Финансового университета при Правительстве Российской Федерации «Участие России в экспорте и импорте институтов».

PARADOXES OF THE RUSSIAN DIGITALIZATION PROGRAMS

NIKOLAY V. LUKASHOV,

*The Institute of financial and economic security of the National nuclear University (MEPhI),
Moscow, Russia,
e-mail: akadem11@yandex.ru;*

SVETLANA S. LUKASHOVA,

*Institute of Slavic Studies of the Russian Academy of Sciences,
Moscow, Russia,
e-mail: bractwo@yandex.ru;*

YURI V. LATOV,

*Institute of Sociology of FCTAS RAS,
Moscow, Russia,
e-mail: latov@mail.ru*

Citation: *Lukashov, N. V., Lukashova, S. S., Latov, Y. V. (2021). Paradoxes of the Russian digitalization programs. Journal of Institutional Studies, 13(1), 115-134. DOI: 10.17835/2076-6297.2021.13.1.115-134*

The Russian Federation is in the process of forming an «information society», which includes information and computer technologies as its external attributes. The process of informatization is developing in three main areas-education, work, and interaction between government and civil society – based on national programs, primarily «Electronic Russia» and its continuation. However, their implementation in Russia is characterized by a number of contradictions between the real tasks of ensuring sustainable development of the Russian Federation and formal settings for the growth of formal indicators of Informatization. As a result, the Russian Federation may fall further behind the technologically developed countries of the world, both in terms of the level of information support for the economy and public relations, and in terms of the level of information technologies development themselves. To remedy the situation, it is proposed to take measures to change the practice of goal-setting, to serve the interests of production, public administration and social needs.

Keywords: *information computer technologies; information society; digital economy*

JEL: *B52, D83, L86*

Развитие современной мир-системы определяется начавшимся с 1950–1960-х гг. переходом к новому типу общества, который сначала называли просто «новым индустриальным» (Galbraith, 1967), а потом чаще всего «постиндустриальным» (Bell, 1973; Toffler, 1980). Поскольку подчеркивание «постиндустриальности» лишь подчеркивает отличие нового общества от предшествующего индустриального, но не обозначает сущность этого отличия, то обществоведами с течением времени чаще стали использоваться более содержательные обозначения нового строя – как информационного общества (Castells, 1996) с цифровой/электронной экономикой (Schwab, 2016). Согласно концепции К. Переса, информационные технологии стали пятой (начиная с промышленной революции

конца XVIII в.) техноэкономической парадигмой развития общества, так что в конце XX в. «эра информации и телекоммуникаций» сменила «эру нефти, автомобилей и массового производства» (Perez, 2010). Главным атрибутом информационного общества выступают компьютерные технологии, на базе которых стал развиваться ныне повсеместно используемый Интернет.

«Интернетизация» российского общества в 1990–2010-е гг. является ярким примером внедрения в стране догоняющего развития импортных технологий и связанных с ними импортных институтов. Этот двойной импорт демонстрирует очень противоречивые тенденции. С одной стороны, догоняющие страны имеют, как сформулировал еще в 1960-е А. Гершенкрон (1962), «преимущества отсталости» – они могут в считанные годы заимствовать из передовых стран «в готовом виде» те достижения, к которым те шли долгие десятилетия. Реже обращают внимание на то, что, с другой стороны, импортированные из передовых стран технологии и правила их использования должны «врасти» в ту институционально-технологическую систему, которая существовала в отстающих странах, и если эти различия очень велики, то импортированные технологии находят существенно иное применение, а импортированные институты начинают мутировать.

Хотя в России и за рубежом много научных работ, посвященных развитию цифровизации и высоких технологий в постсоветской России (см., например, (Graham, Dezhina, 2008; Digital Russia, 2014; The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies, 2021)), им не хватает теоретической основы, связанной с общим анализом импорта/трансплантации технологий и комплиментарных с ними институтов¹. Сосредоточенность только на постсоветском периоде мешает видеть позднесоветские «корни» многих современных проблем. Рассмотрим далее сорокалетнее развитие в России цифровых (связанных, прежде всего, с Интернетом) технологий в контексте общих проблем импорта институтов и попытаемся выделить основные формы адаптации импортных технологий/правил и их особенности.

Интернет в России как импортируемая система технологий и институтов

Технологические предпосылки возникновения Интернета в частности и цифрового общества в целом возникли в середине XX в. параллельно в двух конкурирующих сверхдержавках – в СССР и США. Мотивационным фоном послужила холодная война, оказавшая значительное влияние на государственный спрос на технологические инновации в сфере военной безопасности и обеспечившая соответствующее финансирование (см., например, (Castells, 2001)). Однако в том виде, как мы его знаем сегодня, Интернет является следствием разработок лишь американских ученых. Советские информационные технологии в конечном счете (по состоянию на рубеж 1980–1990-х гг.) оказались тупиком и выбыли из соревнования. Этот «провал» советского кибернетического проекта – в частности, разрабатываемой и «лоббированной» с 1950-х гг. советскими кибернетиками А.И. Китовым и В.М. Глушковым Общегосударственной автоматизированной системы учёта и обработки информации (ОГАС) – связан в первую очередь с институциональными проблемами.

Насколько можно судить в настоящее время об истории конкуренции советского и американского компьютерных проектов, перелом произошел на рубеже 1970–1980-х гг. До этого времени, пока конкуренция касалась главным образом разработки немногочисленной вычислительной техники для государственных организаций (включая военные нужды), советский Зеленоград – «советская Кремниевая долина» – был относительно конкурентоспособен по отношению к западным технологиям. Но затем Запад сделал ставку на массовизацию как персональных компьютеров, так и их программного обеспечения. Именно в это время в США были сначала разработаны протоколы ТСП/IP, необходимые для управления передачей данных, а затем Министерством обороны США профинансировано добавление ТСП/IP американскими производителями компьютеров в их протоколы для коммерциализации Интернет-технологий. В советской же системе проект ОГАС практически «потух» после смерти в 1982 г. академика

¹ В отечественной литературе заимствование «правил игры» называют как «импортом институтов» (Капогузов, Левин, Саблин, 2019), так и «трансплантацией институтов» (Полтерович, 2007, 196–233).

В.М. Глушкова; А.И. Китов еще раньше, в начале 1970-х, ушел в медицинскую кибернетику с более локальными задачами. В результате в 1990-е экс-советская микроэлектроника оказалась не конкурентна по сравнению с западными образцами, так что постсоветский Зеленоград хотя и сохранил наукоемкие производства, но в отечественную Кремниевую долину трансформироваться не смог.

По поводу того, почему советский вариант Интернета не смог развиваться и системно распространиться, есть разные точки зрения. Вряд ли можно говорить о низком уровне советских ученых: разработчики ОГАС не уступали по профессионализму заокеанским коллегам; по мнению Л. Грэхема, советская компьютерная техника в 1960–1970-е гг. была по меньшей мере не хуже американской (Graham, 2013)². В этой связи можно даже встретить полемичные утверждения, будто «советские ученые могли опередить США в создании Интернета, но [советские власти] пожалели 20 миллиардов рублей» (Медведев, 2016).

Для понимания фундаментальных причин провала советского проекта надо учитывать, что информационные технологии органично предполагают не только увеличение скорости обработки информации, но и расширение доступа к ней. Если для Запада информационная открытость является одним из базовых принципов (пусть нередко нарушаемым) функционирования общества, то для СССР нормой был принцип дозирования информации, ее концентрации в руках элиты (как частное проявление институционального комплекса власти-собственности). Исследователи данного вопроса затрудняются сказать, было ли торможение внедрения ОГАС связано с банальной бюрократией или с конфликтом интересов разных групп принимавших решения советских чиновников (Peters, 2016). Представляется, что трансформация ОГАС в полноценную Интернет-сеть в СССР было заблокирована, в первую очередь, не конкретными чиновничьими просчетами, а сложившейся конфигурацией институтов, причем на конституционном уровне. Этим же – необходимостью высоких затрат при неочевидных выгодах для существующей системы управления – объясняются принятые в 1960–1970-е гг. решения руководителей радиоэлектронной промышленности СССР о приоритете копирования зарубежных технологий в сфере вычислительной техники и микроэлектроники перед собственными фундаментальными разработками (Евтушенко, Михайлов, Копытов, Рогов, 2005, с. 20). Неизбежное при технологическом копировании отставание отечественной, в первую очередь цифровой, микроэлектроники от мировых достижений приобрело в 1980-е гг. необратимый характер. Поэтому цифровая экономика как сколько-нибудь массовое явление в СССР так и не сформировалась. Компьютеры и программное обеспечение пришли к отечественному массовому потребителю в 1990-е гг. из-за рубежа, что предопределило многие современные эффекты Path Dependence в данной сфере.

Глобальный взрыв численности пользователей «всемирной паутины» начался в период, когда Россия переживала трансформационный спад и не могла даже полноценно импортировать зарубежные Интернет-технологии. В середине 1990-х гг., в разгар кризиса, доступ к Интернету имело менее 1% россиян (Gritsenko, Kopotev, Wijermars, 2021, с. 1). Даже в 2005 г. (т.е. когда трансформационный спад сменился экономическим ростом) Россия находилась по данному критерию лишь на уровне «лучших среди худших», «продвинутых» стран третьего мира (таких как Саудовская Аравия, Мексика или Турция), – примерно 20%. Только через десятилетие она догнала Соединенные Штаты, достигнув уровня свыше 70%.

Хотя глобальный «взлёт» Интернет-использования начался четверть века назад, в настоящее время степень освоения Интернета в разных странах остается очень различной (Нуреев, Карапаев, 2019). Большинство пользующихся Интернетом (особенно, высокоскоростной связью) живут в странах «золотого миллиарда» (Западная Европа, Северная Америка, Япония и еще несколько развитых стран), в то время как большинство не-пользующихся – в странах

² В качестве примера высокого уровня советской микроэлектроники следует назвать, например, производство на зеленоградском заводе «Ангстрем» самого тогда маленького в мире полупроводникового радиоприёмника «Микро» (менее 30 грамм, размеры меньше спичечной коробки). Н.С. Хрущев использовал этот высокотехнологический радиоприемник как представительский сувенир, а его розничная продажа в Западной Европе в конце 1960-х вызвала ажиотаж, сопоставимый едва ли не с продажами первых смартфонов на рубеже 1990–2000-х гг.

догоняющего развития. Испанский социолог М. Кастельс очень точно назвал этот новый тип социальной дифференциации расколом мира на Интернет-имущих и Интернет-неимущих, который стал новейшей проекцией старого глобального раскола на «богатый Север» и «бедный Юг». Естественно, все страны догоняющего развития, включая и Россию, стремятся повысить среди своих граждан долю Интернет-имущих. Однако в освоении «всемирной паутины» в странах с разными институциональными традициями есть качественные различия.

Когда говорят о правилах развития сети Интернет, то обычно подчеркивают, с одной стороны, ее децентрализованное управление, а с другой стороны, наличие четырех свойств, присущих любым сетевым благам: совместимость/стандартность, экономия на масштабе, высокие внешние эффекты и эффекты ловушки. Эти характеристики Интернета являются скорее естественными законами, чем социальными институтами, поскольку они возникают независимо от действий людей. Однако эффективное функционирование Интернета требует и сознательной выработки определенных социальных правил, регулирующих размещение информационного контента в сети и его использование.

Главным из них является противоречивое взаимодействие принципов централизованного и децентрализованного управления. С одной стороны, Интернет предполагает спонтанное наполнение тем, что интересует миллионы потребителей и что они сами выкладывают (переписку, фотографии, ролики, тексты). С другой стороны, государственные органы стремятся распространить на Интернет те же ограничения, которые действуют в не-цифровом мире (запрет экстремизма и порнографии, защита интеллектуальных прав собственности и т.д.) (OECD Going Digital, 2017). Для стран догоняющего развития принципиально важна также «подстёгивающая» функция госрегулирования, стимулирующего цифровизацию. В конечном счете в онлайн, как и в офлайн, базовыми (надконституционными) регуляторами становятся неформальные культурные нормы миллионов пользователей во всем их многообразии, которые государство стремится трансформировать в «правильном» направлении.

Другой набор социальных правил современной «всемирной паутины» вытекает из эффекта ловушки, согласно которому изначально выбранный путь развития создает систему стандартов, ограничивающих или полностью отсекающих альтернативные пути. Применительно к развитию Интернет-технологий это значит, что поскольку их первоначальное формирование происходило в США, то до сих пор они находятся под доминирующим влиянием американского IT-бизнеса даже в тех странах, которые (как, например, Россия и КНР) позиционируют себя в качестве конкурентов Соединенных Штатов.

Займствование Россией в начале XXI в. западных Интернет-технологий можно сопоставить с займствованием западных военных технологий в начале XVIII в. петровской Россией. Казалось бы, речь идет о чисто технических инновациях, но для их эффективного применения надо резко менять социальные институты: три века назад – вводить рекрутский набор, помогать предпринимателям строить промышленные заводы, вводить подушное налогообложение; сейчас – оцифровывать библиотеки и документацию, создавать единые базы данных о физических и юридических лицах, развивать регулирование Рунета. Но появилась и принципиально новая черта во взаимоотношениях стран, экспортирующих и импортирующих новые технологии. Раньше страна-импортёр могла, если сохраняла политическую независимость, сохранять широкую свободу в отборе импортируемых технологий и в методах их освоения (скажем, Петр I использовал голландские технологии кораблестроения, но при создании аппарата госуправления ориентировался не на голландский республиканизм, а на шведский абсолютизм). В современную эпоху такая свобода сильно снижается. В частности, Интернет является не просто системой технологических инноваций, но и инструментом поддержания мирового лидерства США.

Американские высокотехнологические компании не только стояли в 1960–1980-е гг. у истоков развития информационных технологий, но и в XXI в. «по-прежнему определяют и диктуют направления дальнейшего развития всех ключевых сегментов рынка информационных технологий» (Абрамова, 2006). При этом на некоторых его сегментах с ними до сих пор не могут конкурировать компании даже других наиболее развитых стран мира (например, на глобальном

рынке операционных систем спрос удовлетворяется исключительно американскими компаниями типа Microsoft, Apple, IBM и т.д.). Поскольку не только экономическая, но и военная безопасность всех стран мира поддерживается электронными коммуникациями, «цифровая власть» США оказывается едва ли не важнее «власти доллара» и влияния ее вооруженных сил. Как показали в 2013 г. разоблачения Э. Сноудена, эта «цифровая власть» связана не только с чисто коммерческим доминированием, но и с международным Интернет-шпионажем американских спецслужб. В этих условиях цифровизация постсоветской России неизбежно означала – по крайней мере, на ближайшие годы и в определенных аспектах – усиление ее полупериферийности по отношению к развитым странам Запада, поскольку она как страна, импортирующая передовые технологии и институты, имеет ограниченный коридор возможностей для выбора путей их адаптации.

Таким образом, внедрение в постсоветской России Интернет-технологий имеет противоречивую направленность. Приходится опасаться не только отставания во внедрении информационных технологий, но также слишком быстрого и спонтанного их внедрения, которое также может пойти вразрез с современным пониманием национальных интересов России.

Кажущийся выход – это развитие Рунета (русского сегмента Интернета) под строгим контролем по государственным программам, которые направлены на канализацию Интернет-активности строго в общественно-полезные (с точки зрения существующего политического режима) формы. В то же время при обсуждении социальных процессов и последствий российской информатизации давно отмечается (Лукашов, 2015; Ерохина, Гретченко, 2019; Швецов, 2019; и др.), что они имеют очень неоднозначный характер. В странах догоняющего развития, где граждане имеют ограниченные возможности контролировать государственные программы, за ростом показателей цифровизации может скрываться не столько рост реального спроса граждан на цифровые услуги, сколько, например, чисто бюрократический интерес, ведущий к увеличению «бумажного прессинга» в электронном виде (Школа в бумажной пучине: кризис информационных потоков в образовании, 2020).

Рассмотрим далее, анализируя конкретные государственные программы, проявления институциональных просчетов и барьеров, тормозящих развитие Рунета.

«Электронная Россия»: опыт 2000-х гг.

Первой комплексной программой российской цифровизации стала Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002–2010 гг.)³ (далее – ЭР). Сегодня есть возможность проанализировать накопленный опыт реализации программы ЭР, которая претерпела шесть редакций⁴, а также ее фактических продолжений – программ «Информационное общество (2011–2020 годы)»⁵ и национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации»⁶.

В начальной версии ЭР-2002 основные цели в сфере развития информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) формулировались так: «...создание условий для развития демократии, повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения ИКТ...»⁷. Можно ли было реально достичь эти исходно заявленные цели?

1. *Развитие демократии.* Сама постановка такой цели в современной России (где к демократии начинают относиться как к неудачной «завозной модели») кажется странной, но во время первого президентства В.В. Путина необходимость развивать демократию еще не подвергалась сомнению. Другое дело, что уже тогда данная цель выглядела декларативной прокламацией, за практической реализацией которой трудно проследить. Действительно, по каким критериям

³ Распоряжение Правительства РФ от 12.02.2001 № 207-р (ред. от 28.01.2002) «О проекте Федеральной целевой программы “Электронная Россия на 2002–2010 годы”».

⁴ Значимые изменения содержались в редакциях № 1 от 28.01.2002 (с изменениями от 08.10.2002), № 3 от 15.08.2006, № 5 от 10.09.2009 и № 6 от 09.06.2010. Далее в тексте они обозначены соответственно как «ЭР-2002», «ЭР-2006», «ЭР-2009» и «ЭР-2010».

⁵ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы “Информационное общество (2011–2020 годы)”» (URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/4137/> – Дата обращения: 5.01.2021).

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”».

⁷ Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (с изм. от 08.10.2002) «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”».

можно более-менее объективно отследить, развивается ли в России демократия, причем в зависимости именно от электронных технологий?

Научно-координационным советом по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России (Мельвиль, 2008, с. 37–55) выделены следующие международно-признанные и политически не ангажированные исследования индексов и рейтингов демократии: это – проекты «Polity», «Freedom House», «Freedom in the World», проект Хельсинского университета под руководством Т. Ванханена и индекс трансформации Бертельсмана. Проблема в том, что абсолютно все перечисленные индексы и рейтинги разработаны и мониторятся зарубежными исследователями. Следовательно, использование этих индексов/рейтингов предполагает доверие к зарубежным организациям, которые их применяют.

В современных условиях усиления «информационных войн» ориентация на западные оценки для официальной оценки реализации российских государственных программ выглядит спорно. Если эти оценки окажутся низкими, то обязательно возникнет желание объявить это результатом ангажированности оценивающих. Самое главное, в любых индексах/рейтингах демократии использование электронных коммуникаций выступает лишь одним из факторов демократизации, которая может расти и падать в большей зависимости от иных причин. Поэтому хотя в 2010-е гг. на основе цифровизации действительно стали развиваться технологии электронного общественного участия (см., например, (Капогузов, Ревякин, 2019)), измерять успехи цифровизации ростом демократизации в России больше не пытались.

2. *Повышение эффективности функционирования экономики.* И эта цель выглядит в принципе разумно, но декларативно.

Эффективность национальной экономики, как известно, измеряется не каким-либо одним показателем, а их большим набором, причем на одни показатели цифровизация будет влиять сильно, а на другие – слабо. На официальном сайте Госкомстата раздел «Эффективность экономики России»⁸ представлен более чем 20-ю отдельными показателями и их группам. Лишь один из них, «Деятельность в сфере телекоммуникаций», имеет прямое отношение к цифровизации. В настоящее время нет методик оценки ее влияния на все другие показатели эффективности экономики, среди которых многие вряд ли вообще существенно зависят от внедрения цифровых технологий.

Таким образом, когда в 2002 г. выдвигалась эта вторая цель, то объективные критерии оценки ее достижения (и в целом влияния реализации Программы на эффективность экономики) отсутствовали. Их нет и в настоящее время.

3. *Повышение эффективности государственного и местного управления.* Сказанное о первых двух целях относится и к оставшимся. Их достижение и их зависимость от цифровизации/электронизации было трудно измерить, поскольку на момент разработки «Электронной России» система оценки эффективности государственного и муниципального управления в нашем государстве отсутствовала (перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации утвержден лишь в 2007 г.⁹).

Как видно, цели «Электронной России» оказались изначально сформулированы неудачно, так что их пришлось неоднократно менять «на ходу». В последней редакции, принятой за полгода до завершения этой федеральной программы(!), перечень целей выглядел совсем иначе, чем в начальной редакции, гораздо более конкретно:

- вместо «развития демократии» фигурировало «повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения»;
- «повышение эффективности функционирования экономики» по существу исчезло, как и «повышение эффективности местного управления»;

⁸ Официальный сайт Госкомстата (URL: <https://www.gks.ru/folder/11186> – Дата обращения: 5.01.2021).

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

- зато «повышение эффективности государственного управления» сохранилось, дополненное пассажем про «обеспечение оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти»;
- кроме того, появился новый пункт – «повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий...».

Бросается в глаза, что окончательные формулировки целей «Электронной России» направлены главным образом на совершенствование госуправления (понимаемого в первую очередь как учет и контроль), оставляя в стороне прочие задачи цифровизации. В связи с этим Минкомсвязь (государственный заказчик, координатор и основной разработчик программы в одном лице) подверг сам себя жесткой и, пожалуй, заслуженной критике: «...значительная часть мероприятий, реализованных до 2008 г., носила излишне ведомственный характер и была направлена на решение в основном узкоспециализированных задач, не улучшающих качество взаимоотношений государства и общества. Внедрение информационных систем приводило к дублированию традиционного бумажного документооборота, делая его автоматизацию экономически неоправданной, вместо принципиального изменения концепции информатизации...»¹⁰.

Для лучшего понимания того, какова оказалась практическая ценность «Электронной России», надо обратить внимание на изменения ее бюджета, который сократился примерно втрое (табл. 1). Резкий спад финансирования в 2009 г. можно частично объяснить последствиями кризиса 2008–2009 гг., но сокращение более чем вдвое произошло еще в 2006 г., когда экономика России демонстрировала высокий рост.

Таблица 1

**Изменения объема и структуры бюджета федеральной целевой программы
«Электронная Россия»¹¹**

Редакция программы	Бюджет программы, всего (млрд руб.)	Доля средств федерального бюджета (%)
ЭР-2002	77,2	51
ЭР-2006	32,1	66
ЭР-2009	21,2	93
ЭР-2010	27,0	75

Подобный тип государственного планирования, проявившийся в самых разных госпрограммах 2000-х гг., ранее уже описан в научной литературе как «имитационное планирование» (Латов, Латова, 2012), когда государственные программы характеризуются недостаточной начальной обоснованностью, частыми коррекциями и слабым контролем за их итоговым выполнением. Такая система госпланирования фактически сложилась еще в брежневский период, когда коррекции и невыполнение плановых заданий из-за ослабления централизованного контроля стали неформальной нормой. В 1990–2000-е гг. подобные «планы-призывы» (государственные программы принимаются скорее для обозначения внимания правительства к определенным сферам, чем для их качественного изменения) являлись, вероятно, главной формой планирования.

При оценке итогов «Электронной России» 2000-х гг. следует отметить, что хотя ее разработчики имели возможность в ходе перманентного редактирования изымать и заменять «неудобные» для отчета показатели, но все же Счётная палата в 2011 г. выявила при проверке ряд проблем: «отсутствуют актуализированные к “реалиям сегодняшнего дня” государственные стандарты

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (ред. от 09.06.2010) «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)».

¹¹ Составлено по текстам официальных редакций федеральной целевой программы «Электронная Россия» с 2002 по 2010 гг.

в сфере информационных технологий, а разработка и внедрение типовых программных решений для органов государственной власти в рамках ФЦП «Электронная Россия» носит единичный характер». В отчете Счетной палаты отмечалась также неустойчивость достигнутых позитивных результатов: с одной стороны, «в рамках ФЦП «Электронная Россия»... была создана инфраструктура общероссийского государственного информационного центра (ОГИЦ)»; с другой стороны, например, «проверка показала, что с 2009 г. работы по развитию ОГИЦ прекращены, что формирует риск утраты достигнутых результатов и дублирования разработок по аналогичной проблематике»¹².

Таким образом, «жирные» 2000-е гг. оказались для государственного стимулирования российской цифровизации если и не потеряны совсем, то использованы слабо (парадоксальным образом «тощие» 2010-е гг., как будет показано далее, оказались гораздо результативнее). На самом деле внедрение Интернет-технологий развивалось в России 2000-х гг. бешеными темпами (в частности, доля Интернет-пользователей подскочила от примерно 4% населения в 2000 г. до 43% в 2010 г.), но в основном в рамках сугубо рыночных взаимосвязей продавцов и покупателей техники и услуг. В результате такого гиперслабого влияния государства на Интернет он стал на какое-то время восприниматься как своеобразная «территория свободы», где можно не только пропагандировать какие угодно взгляды, но и, например, организовывать сбор пожертвований для самых разных целей (включая финансирование террористических организаций).

«Информационное общество»: опыт 2010-х гг.

Если в 2000-х гг. развитие Рунета рассматривалось в основном в абстрактном контексте национальной модернизации, то в начале 2010-х гг. информатизация все чаще обсуждается в гораздо более конкретном контексте национальной безопасности, понимаемой как обеспечение устойчивости существующего политического режима. Такая актуализация связана с тем, что в условиях роста «информационных войн» либерализация Рунета стала политическим фактором. Не случайно в начале 2010-х гг., когда в крупных городах проходили массовые протестные демонстрации и митинги, россияне полушутя делили на лояльную «партию телевизора» и протестную «партию Интернета» (Осипова, 2012).

Поскольку политическая актуализация развития Рунета осуществлялась в рамках относительно стабильных «правил игры», сложившихся в 2000-х гг., то новые госпрограммы по стимулированию цифровизации хотя и получали гораздо более обильное финансирование, но методы регулирования менялись мало.

С 2011 г. работы по формированию «электронного правительства» продолжились в рамках государственной программы «Информационное общество». Те закономерности, которые проявились в 2000-х гг. при реализации «Электронной России» (нечеткость целей и неочевидность положительных результатов), продолжали действовать и в новой программе. Правда, плановых показателей стало меньше, сами эти показатели конкретизировались, но они систематически менялись и недовыполнялись.

Общий объем расходов федерального бюджета резко вырос: на программу «Информационное общество» он был в 15 раз выше, чем на «Электронную Россию», составив изначально 1155,5 млрд руб. на 9 лет (напомним, что в рамках «Электронной России» было лишь 27 млрд на 9 лет). Если финансирование «Электронной России» корректировалось путем снижения почти в 3 раза, то на «Информационное общество» финансирование, наоборот, росло. В действующей в 2020 г. 23-ей(!) редакции этой программы¹³ объем бюджетных ассигнований на её реализацию оказался увеличен в сравнении с первоначальным более чем в 2 раза – до 2.594,6 млрд руб.

Корректировались и цели «Информационного общества». Первоначально заявленным было «повышение качества жизни граждан на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий». В последней редакции целями стало «повышение качества

¹² Пресс-релиз Счетной палаты 2 марта 2010 г. (URL: <http://audit.gov.ru/news/schetnaya-palata-provela-analiz-effektivnosti-ispolzovaniya-gossredstv-v-sfere-informacionnyh-tehnol-1579> – Дата обращения 5.04.2020)).

¹³ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 31.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»».

жизни и работы граждан, улучшение условий деятельности организаций, развитие экономического потенциала страны на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий». Как и в 2000-е гг., интегральные измеримые характеристики «качества жизни и работы», «условий деятельности организаций», «экономического потенциала страны» в «Информационном обществе» отсутствуют, что не даёт возможности оценить достижение заявленных целей.

Для оценки выполнения «Информационного общества», как и в «Электронной России», используются наборы индикаторов, состав которых перманентно меняется, а обоснованность введения и полнота соответствия заявленным целям не очевидны. Так, в первой редакции программы имелось 6 общих индикаторов (не считая индикаторов по каждой подпрограмме), а в 23-й редакции – уже 10. От первоначальной версии в неизменном виде остался лишь один – «место Российской Федерации в международном рейтинге по индексу развития информационных технологий», определяемый – хочется надеяться, что объективно – на основе отчётов Международного союза электросвязи (со штаб-квартирой в Швейцарии).

Что касается фактического выполнения плановых заданий, то оно стало проблемой уже в самые первые годы реализации «Информационного общества», еще до начала в 2014 г. экономического кризиса, существенно изменившего приоритеты национального развития. Так, в 2013 г. оказались резко невыполнены два плановых показателя из трех – «Доля федеральных государственных услуг, по которым обеспечена возможность получения результатов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), в общем количестве федеральных государственных услуг» (план – 98%, факт – 3,3%) и «Доля региональных государственных услуг, по которым обеспечена возможность получения результатов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде на региональном портале государственных услуг, в общем количестве региональных государственных услуг» (план – 44%, факт – 1,1%). По итогам 2014 г. из трех показателей снова не достигнуты два (правда, уже с гораздо меньшим отставанием): «Доля электронного документооборота между органами государственной власти и местного самоуправления в общем объеме межведомственного документооборота» (план – 70%, факт – 63,8%) и «Доля органов государственной власти и местного самоуправления, использовавших средства электронной цифровой подписи» (план – 88,0%, факт – 85,9%)¹⁴.

Детальный анализ итогов реализации программы «Информационное общество», которая завершилась в 2020 г., станет возможным лишь в текущем 2021 г. Однако на основе уже приведенной информации можно сделать вывод о существенных проблемах с системностью и целеполаганием при формировании и реализации «Информационного общества».

Надо признать, что существенные успехи в информатизации у России к началу 2020-х гг., безусловно, есть. Функционирует портал государственных услуг, разворачиваются центры их предоставления по принципу «единого окна», в 2019 г. завершен переход от аналогового к цифровому телевизионному вещанию, подавляющее большинство граждан (более 75%) имеют возможность использовать телекоммуникационную сеть Интернет, в том числе на основе широкополосного мобильного доступа. Однако насколько все перечисленные достижения являются результатом именно «Информационного общества»?

В 2010-е гг. развитие большинства направлений информатизации (за некоторыми исключениями – как, например, портал государственных услуг) по-прежнему происходило в основном на основе рыночных механизмов. Это доказывается гораздо более крупными, по сравнению с бюджетами госпрограмм, объёмами рыночного финансирования. Например, в 2018 г. бизнес-инвестиции в сфере телекоммуникаций составили 447,5 млрд руб., объем платных телекоммуникационных услуг населению – 1.329,7 млрд, а затраты организаций на

¹⁴ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на выполнение работ по созданию, развитию и эксплуатации электронного правительства в 2014–2015 годах» // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/9fa/9fa11b25e129320085481bcf49c6a420.pdf> – Дата обращения 5.01.2021).

информационные и коммуникационные технологии – еще 1.676 млрд¹⁵ В сравнении с ними плановые 131,8 млрд руб. (реально израсходовано чуть больше – 140,6 млрд) финансирования программы «Информационное общество» на 2018 г. не выглядят масштабно.

Но главное даже не в невысоких объемах финансирования. Государственные расходы в условиях рыночной экономики должны направляться в первую очередь на нужды инфраструктурного характера – на обеспечение защиты прав собственности, решение вопросов управления, финансирование фундаментальных и прикладных исследований и т.д. Однако в рамках «Информационного общества» эту приоритетность трудно найти. В частности, в структуре расходов за 2018 г. из запланированных 131,8 млрд на инфраструктурные нужды (по подпрограмме 1 «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе») планировалось потратить только 28,0 млрд (т.е. 21%). Расходов на научные исследования и подготовку прогнозов для развития ИКТ явным образом совсем не предусматривалось. Зато самой затратной стала подпрограмма 2 «Информационная среда» (это преимущественно инвестиции в строительство и реконструкцию объектов инфраструктуры СМИ), потребовавшая 69,8 млрд руб. (т.е. 52%).

Таким образом, и в 2010-е гг., как и в 2000-е гг., сохранил актуальность критический вопрос, насколько реально управляемо развитие российской информатизации посредством госпрограмм. Ведь обоснованность подбора целевых индикаторов по-прежнему сомнительна, а сам их перечень перманентно меняется, при этом объем ресурсного обеспечения хотя и резко вырос в сравнении с 2000-ми гг., но составляет лишь немногие проценты от оборота в данной области.

Справедливости ради следует отметить, что в 2010-е гг. для регулирования Рунета государство активно и в целом успешно использовало также правовые методы. Обвинения в формировании Интернет-цензуры сильно преувеличивают реальные тенденции, но ряд новых законов¹⁶ существенно сократили возможность использования Рунета для противоправных действий (прежде всего, связанных с экстремизмом в различных его проявлениях). Кроме того, если в 2000-е гг. Интернет-пользователями были в первую очередь более «продвинутые» социальные группы (прежде всего, молодые специалисты крупных городов), среди которых чаще распространены оппозиционные настроения, то в 2010-е гг. расширение круга Интернет-пользователей привело к их более высокой репрезентативности по отношению к населению страны. В результате бывшее противопоставление «партии Интернета» и «партии телевизора» в России к концу 2010-х гг. если и не исчезло, то существенно снизило актуальность.

«Цифровая экономика»: планы на 2020-е гг.

Последней к настоящему времени крупной перспективной национальной программой информатизации российского общества стала «Цифровая экономика Российской Федерации», принятая в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Согласно «Цифровой экономике Российской Федерации»¹⁷ (далее – ЦЭ), к 2024 г. в стране должна быть создана устойчивая и безопасная информационно-телекоммуникационная инфраструктура передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступная для всех.

Система управления реализацией ЦЭ принципиально и позитивно отличается от предыдущих двух программ прежде всего тем, что исправлены нарушения в логике при постановке задач и контроле за исполнением решений. Ранее исполнитель (Минкомсвязь) выступал в роли государственного заказчика, самостоятельно определяя основные направления информатизации, беря на себя несвойственные функции целеполагания. Теперь же система

¹⁵ Российский статистический ежегодник. 2019: Стат. сб. М.: Росстат, 2019.

¹⁶ Речь идет, прежде всего, о Федеральном законе от 28.12.2013 № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“» («законе Лугового») и Федеральном законе от 1.05.2019 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О связи“ и Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“».

¹⁷ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/Text?EoNumber=0001201805070038> – Дата обращения: 20.01.2020).

управления реализацией ЦЭ предполагает, что «функции проектного офиса по реализации Программы осуществляет автономная некоммерческая организация «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», а ответственность за реализацию отдельных проектов возложена на Министерство экономического развития Российской Федерации¹⁸.

Размеры финансирования цифровизацией также демонстрируют положительные изменения: финансирование ЦЭ за счет федерального бюджета на 6 лет предусмотрено в объеме 1099,6 млрд руб., плюс 527,5 млрд руб. – внебюджетные источники¹⁹. В пересчете на среднегодовые расходы это более чем в 2 раза превышает затраты на предыдущую программу.

В то же время, как и ранее, ахиллесовой пятой госпрограммы стимулирования цифровизации остается сомнительная обоснованность целей и соответствующих им показателей.

Для «Цифровой экономики» определены 3 основные цели (увеличение втрое затрат на развитие цифровой экономики; создание общедоступной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных; переход на использование органами власти преимущественно отечественного программного обеспечения) и 8 соответствующих им плановых показателей. Прокомментируем некоторые из показателей, чтобы показать, что черты имитационного планирования (прежде всего, необоснованность критериев контроля) пока продолжают сохраняться.

Показатель 1.1. «Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников по доле в валовом внутреннем продукте страны» (они должны вырасти от 1,7% в 2017 г. до 5,1% к 2024 г.).

Затраты на обработку информации – это издержки производства. Следовательно, данный показатель будет расти с ростом затрат, ориентация на него стимулирует рост стоимости платных услуг в сфере ИКТ. Это напоминает советский «план по валу», способствовавший росту не столько количества/качества продукции, сколько ее себестоимости. Экономически грамотным было бы уточнение, что речь идет о росте затрат при сохранении (а лучше – снижении) затратноемкости производимых товаров и услуг.

Показатели 2.1. «Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет» (запланирован рост от 72,6% в 2017 г. до 97,0% в 2024 г.) и *2.2. «Доля социально-значимых объектов инфраструктуры, имеющих возможность подключения к широкополосному доступу к сети «Интернет»*» (рост от 30,3 до 100,0%).

В ЦЭ в обоих показателях фигурирует именно «широкополосный» (то есть высокоскоростной и, соответственно, более дорогостоящий) доступ, целесообразность наличия которого далеко не всегда очевидна и экономически оправдана. Полный охват социально-значимых объектов (школ, медпунктов, местных органов власти) будет сопряжен с необходимостью непропорционально высоких затрат для решения проблемы «последней мили» для отдаленных и малонаселенных местностей, к которым относится значительная часть территории России. Действительно, многие социально значимые объекты на отдаленных и малонаселенных территориях (прежде всего, Сибири и Дальнего Востока) вынужденно функционирует в условиях, близких к экстремальным: там нередко отсутствует не только Интернет, но и дороги с твердым покрытием, горячее водоснабжение, даже электричество. Если всё это обеспечить отдаленным территориям, то потребуется перераспределять ограниченные ресурсы в ущерб не менее социально значимым проектам в более доступных районах, связанным с интересами гораздо большего количества граждан.

Показатель 2.5. «Средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак (часов)» (в ЦЭ величина этого показателя парадоксально обозначена как 0 в 2017 г., что, видимо, означает отсутствие данных; за 2018–2024 гг. она должна сократиться с 65 ч до 1 ч).

Показатель представляется крайне непрозрачным, поскольку в настоящее время нет даже четкого определения, что относится к государственным информационным системам;

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 (ред. от 07.12.2019) «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»».

¹⁹ Паспорт Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf – Дата обращения: 05.01.2021).

соответственно, нет и статистики их простоя из-за атак. Странная динамика указанных в ЦЭ цифр заставляет сомневаться в их обоснованности. Но важнее является сомнительность самой методики оценки компьютерной безопасности по простоям информационных систем. Опыт последних лет показывает, что утечка, потеря или искажение данных, хранящихся в информационных системах, гораздо опаснее их простоя. Видимо, разработчики ЦЭ, желая обозначить необходимость обеспечения безопасности информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, вставили в программу непрозрачный «простой», поскольку иные количественные показатели (скажем, количество граждан, чьи личные данные будут похищены/потеряны) выглядели бы еще более комично. Этот казус – частный пример того, как трудно некоторые качественные характеристики переводить в количественные показатели.

Показатели 3.1. «Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения» (запланирован его рост с 50% в 2018 г. до 90% в 2024 г.) и 3.2. «Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием отечественного программного обеспечения» (он должен вырасти с 40% в 2018 г. до 70% в 2024 г.).

Здесь снова возникает знакомая экономистам с советских времен проблема планирования «по валу». Растущие показатели стимулировали бы развитие отечественных производителей программного обеспечения, если бы речь шла о показателе в натуральном выражении. Поскольку же показатель дан в стоимостном выражении, он может быть достигнут и за счет закупок отечественной продукции по завышенным ценам. Таким образом, в представленной форме данный показатель отражает наименее экономически рентабельный вариант импортозамещения, причем оценить истинный (в «штуках») процент последнего окажется затруднительно.

Напрашивается вывод, таким образом, что большинство показателей новейшей «Цифровой экономики» ориентированы скорее на экстенсивное, чем на интенсивное развитие отечественных ИКТ.

Параллельно с программным управлением цифровизацией российское государство в последние годы активно использует и другие, более административные методы обеспечения национальной безопасности в сфере ИКТ. Речь идет, в частности, о мероприятиях, связанных с обеспечением защиты от кибератак потенциального противника. Еще во второй половине 2010-х гг. в российских вооруженных силах внедрили полностью автономный от Интернета «Закрытый сегмент передачи данных». В развитие этого направления в 2020 г. активно обсуждался законопроект о переходе в ближайшие годы всех объектов критической информационной инфраструктуры на преимущественное использование отечественного программного обеспечения и оборудования. Кроме того, для обеспечения бесперебойного функционирования Рунета принят Закон о «суверенном Интернете» (Федеральный закон от 1.05.2019 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О связи“ и Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“»). Этот закон стал очередным этапом усиления централизованного управления Рунетом со стороны созданного еще в 2008 г. Роскомнадзора.

Большое внимание российского правительства к обеспечению политической суверенности позволяет предположить, что и импортозамещение в сфере ИТК можно рассматривать как элемент общей политики секьюритизации, связанной больше с политическими, чем с чисто экономическими мотивами. В то же время надо учитывать, что концепция «суверенного Интернета» позволит повысить самостоятельность в сфере программного обеспечения, но не в сфере самой компьютерной техники. В современной России нет крупных производителей микроэлектроники, в данной сфере «российским предприятиям доступны только технологии и технические решения с отставанием на два и более поколений» (Бетелин, 2017, с. 23). Без развития российской электронной промышленности запланированный переход к цифровой экономике будет базироваться, даже если удастся полностью обезопасить Рунет от кибератак, на закупках электронного оборудования за рубежом (Lowry, 2021, p. 71), способствуя сохранению полупериферийного статуса России.

Российская цифровизация как зеркало импорта институтов

На примере российских госпрограмм цифровизации хорошо заметны некоторые общие тенденции догоняющего развития, типичные для той группы полупериферийных стран, у которых задачи сокращения отставания от передовых стран мира тесно связаны не только с общей модернизацией, но и с борьбой за, по крайней мере, региональное лидерство.

Наиболее универсальная модель догоняющего развития стран неевропейских цивилизаций предполагает, что их некогда завоевала какая-либо западноевропейская страна, а после завоевания независимости эти страны в основном борются с бедностью, политически и экономически соперничая исключительно с соседними (такими же небогатыми) странами-соседями. Однако есть небольшое количество крупных стран Старого Света (кроме России к ним относятся Турция, Иран, КНР и Япония), которые в XVII–XIX вв. миновали стадию колониальной зависимости и смогли осуществить первичную модернизацию относительно самостоятельно. В результате все они в XX–XXI вв. презентовали и продолжают презентовать себя как идущих по особым (коммунистическим, исламским...) путям развития, отличным от пути западноевропейских стран, и сознательно вступающих с ними в системный конфликт²⁰. Такая претензия подкрепляется тем, что все эти страны имеют древние и самобытные цивилизационные корни, так что их конфронтация с Западом становится одним из проявлений «столкновения цивилизаций» (Huntington, 1996). Это отнюдь не перекрывает возможности импорта ими технологий и институтов из стран западноевропейской цивилизации, но существенно ее трансформирует.

Фундаментальная проблема импорта технологий/институтов заключается в том, что полномасштабный успех возможен только при комплексном импорте. Однако страны догоняющего развития, вставшие на путь институциональной модернизации, как правило, осуществляют *выборочный* импорт технологий и институтов. В результате их отставание от стран-лидеров хотя и перестает расти (или даже уменьшается), но устойчиво воспроизводится.

Если для «обычных» стран третьего мира выборочный характер импорта технологий и институтов является скорее объективной закономерностью, то для «самостоятельных» стран это – осознанная политика. Великие реформаторы этих стран (начиная с Петра I в начале XVIII в.) регулярно заявляли, что намерены заимствовать у Запада только передовую технику, отвергнув всё остальное (прежде всего, базовые для западной цивилизации институты защиты частной собственности и демократии). Поскольку техника и институты обладают комплиментарностью, то заимствование западной техники требует и определенной трансформации отечественных «правил игры». Но здесь у догоняющих стран возникает желание максимально «вписать» новые институты в старую институциональную систему. Впервые относительно успешный опыт такого «переваривания» инноваций продемонстрировала Россия XVIII в., где, например, промышленный подъем породил развитие не столько наемного труда, сколько крепостного труда «приписных крестьян». В очень долгосрочном (в масштабе столетий) периоде такой принципиально не-комплексный метод освоения импортных технологий/институтов всегда оказывается неудачным, сохраняющим отставание, но в менее долгосрочных (в масштабе десятилетий) периодах он вполне способен демонстрировать выдающиеся успехи, порождая иллюзию возможности «догнать и перегнать».

На примере внедрения цифровизации можно проследить все четыре варианты импорта отстающей страной, претендующей на самостоятельный путь развития, передовых технологий/институтов с Запада:

- попытки *пионерного* (практически одновременного с развитыми странами) *точечного освоения* новых наукоемких технологий²¹;
- *имитационное планирование внедрения* технологических/институциональных инноваций, направленное в первую очередь на повышение имиджа политического режима;

²⁰ Некоторым исключением является Япония, которая после катастрофического поражения во Второй мировой войне принципиально отказалась от политической (но не от экономической и культурной) конфронтации с Западом.

²¹ Советский компьютерный проект оказался неудачным, но гораздо более успешные атомный и космический проекты показывают, что отстающая страна в принципе может создавать и поддерживать «точечное первенство» в некоторых сферах высоких технологий.

- *секьюритизация* (включая импортозамещение), направленная на повышение прежде всего политической независимости от Запада (включая замену на внутреннем рынке зарубежной продукции аналогичной отечественной при помощи протекционистских методов);
- *опережающее внедрение* в тех сферах, в которых их внедрение в развитых странах тормозится комплиментарными институтами (в частности, внедрение «анти-демократических» мер государственного цифрового контроля граждан).

Каждое из перечисленных направлений предполагает выбор не только определенных действий в сфере технологической политики, но и определенных наборов «правил игры». Эти новые (для импортирующих стран) институты в то же время обычно существенно отличаются от институтов тех развитых стран, откуда их «заимствуют» вместе с комплиментарными им технологиями.

Ставка на «точечное первенство» предполагает создание высокотехнологических анклавов. Их высшим проявлением в СССР стали «закрытые города» с существенно лучшими условиями жизни, многие из которых до сих пор сохраняют особый статус. Этот советско-российский институт стал результатом импорта с Запада института инновационных центров (типа Кремниевой долины в США). Современный подмосковный Зеленоград, совмещающий функции центра отечественной микроэлектроники и банального города-спутника, – один из рудиментов данного института.

Имитационное планирование можно рассматривать как своеобразную форму Public Relation, системы «связей с общественностью», направленной на формирование положительных представлений о намерениях государственного руководства. Копируемым оригиналом при этом выступает институт индикативного планирования, который предполагает, что государство не столько само что-то производит, сколько создает систему стимулов для соответствующих действий бизнеса. В постсоветской России из этой «формулы» оказалось на первых порах воспринято главным образом обозначение при помощи госпрограмм сфер государственной заинтересованности, в то время как стимулирование бизнеса проявлялось слабее. В результате заимствования идей и подходов из зарубежных программ акцент в «планах-призывах» делается не на объективно существенных вопросах, а на внешних – таких, например, как места в рейтингах (Lowry, 2021, p. 65). Кроме того, данная форма импорта технологий и институтов исходит из интересов «квалифицированного потребителя», желающего перенять у развитых стран не столько организацию производства, сколько уровень потребления.

Секьюритизация в форме импортозамещения в условиях сложившейся в постсоветской России системы «капитализма для своих» означает не просто государственную помощь отечественному бизнесу в конкуренции с зарубежным, но поддержку определенных привилегированных бизнес-структур. В этой связи может найти объяснение экстенсивная направленность программ «Информационного общества» и «Цифровой экономики», ведущая к оплате за счет налогоплательщиков высоких издержек цифровых услуг/продуктов. Кроме того, секьюритизация предполагает переход от «планов-призывов», рассчитанных в первую очередь на создание позитивного имиджа, к более жестким «планам-заданиям». В литературе уже сравнивали «Цифровую Россию» с планом ГОЭЛРО: госпрограмма цифровизации предполагает догоняющее, но не перегоняющее развитие, так что «все, что не попадает в объемистую сетку целевых показателей программы ЦЭ, как бы не существует и не будет востребовано как минимум до 2024 года» (Демидов, 2017). В результате к 2024 г. при ее полном выполнении уровень цифровизации России повысится примерно до того уровня развитых стран, где они находились в 2017 г. Принципиально важно, что установка на формирование «суверенного Интернета» обусловлена не только защитой от потенциальных кибератак, но и формированием институтов использования Интернета в политических целях (мониторинга политических настроений, блокировки оппозиционных и протестных сайтов, Интернет-разведки и т.д.). Эта тенденция хорошо заметна на примере Ирана, который на протяжении 2010-х гг. перешел от политики Интернет-цензурирования отдельных тем к полному отключению страны от всех внешних серверов (Marchant, Robertson, 2015; Freedom on the Net 2020). Политика такого

рода чаще всего осмысливается на Западе как проявление антидемократичности соответствующих политических режимов (Gunitsky, 2015). За рамками анализа при этом остается вопрос, можно ли подобную политику считать «ущемлением демократии», если демократия (тем более по стандартам самых развитых стран Запада) не относится в странах, применяющих такую политику, к числу органичных надконституционных норм.

Внедрение цифрового контроля за гражданами, которое в современной России кажется пока чем-то фантастическим, в КНР началось еще в 2014 г. Это направление цифровизации вполне можно называть перегоняющим развитием, но в условиях слабости демократических институтов оно создает опасность оказаться пионером на «дороге к рабству»: созданную в КНР соответствующую систему социального рейтингования либеральные критики давно называют «электронным концлагерем». Система социальных рейтингов, мониторящих поведение граждан на основе цифровых технологий (Sithigh, Siems, 2019; Самусева, 2019; Городничев, Герасимова, 2020), позволяет стимулировать законопослушное и дискриминировать девиантное поведение (гражданам с низким рейтингом, например, не продают авиабилеты и запрещают работать на госслужбе). Критика данной системы, являющейся логичным развитием давно осуществляющегося в развитых странах объединения различных (банковских, полицейских, административных и т.д.) баз данных, основана на обвинении коммунистических властей КНР в стремлении создать «полицейский режим», хотя она может иметь (при устранении из рейтингования однозначно-политических критериев) и чисто правоохранный характер. В России это направление цифровизации, насколько можно судить, не получило распространения, хотя зарубежными специалистами высказывается мнение, будто «главная цель российского правительства – подражать китайской модели и создать самодостаточный суверенный Рунет, независимый от иностранной инфраструктуры» (Gaufman, 2021, p. 128)

Все описанные трансформации пришедших из развитых стран «правил игры» связаны с тем, что импорт технологий/институтов происходит в России (как и в других странах «самостоятельного пути развития») в значительной степени «сверху». Политическая элита в рамках устойчиво воспроизводящихся власть-собственнических отношений монополизирует право реформировать страну – выбирать и воплощать наиболее подходящие методы реформирования.

Процессы импорта институтов из развитых стран в догоняющие, описанные на примере цифровизации в России, показывают, что заимствованные институты не просто адаптируются (приспосабливаются) к имеющейся национальной институциональной среде, но существенно изменяют формы проявления и функции. Такие изменения в самом общем виде следует назвать *институциональной экзаптацией* – приобретением институтом в ходе адаптации к качественно иной институциональной среде новых (ранее ему не свойственных) функций (Капогузов, Левин, Саблин, 2019, с. 481). Поскольку институты сами по себе акторами (действующими субъектами) не являются, то точнее было бы говорить об экзаптирующей деятельности тех социальных групп, которые организуют импорт технологий и институтов. Все ранее перечисленные четыре разновидности управления цифровизацией в нашей стране являются демонстрацией эффекта экзаптации, когда импортируемый институт наряду с исходными функциями приобретает дополнительные, связанные с воспроизводством отношений власти-собственности. Крайним проявлением институциональной экзаптации можно считать ситуации, когда заимствованный институт начинает в чужой институциональной среде выполнять функции, не просто иные, чем в «родной» институциональной среде, но диаметрально противоположные. В частности, если на Западе Интернет-технологии органично сопряжены с институтами, расширяющими возможности демократического участия граждан (электронный сбор подписей под обращениями к властям, электронная отчетность властей, электронное голосование на выборах и т.д.), то созданная в КНР система социальных рейтингов может развивать институты, сужающие такие возможности.

Для совершенствования управления развитием информатизации в России целесообразно, прежде всего, изменить укоренившуюся точку зрения на ИКТ как на абсолютное благо, само по себе обеспечивающее благополучие общества. На самом деле это – лишь инструмент обработки данных, который – как и любой инструмент – может использоваться как на благо общества, так

и во вред ему. Информационные компьютерные технологии сами по себе не делают принятые с их помощью решения социально полезными или вредными, они лишь создают дополнительные возможности для их подготовки/исполнения/контроля и многократно усиливают последствия – как позитивные, так и негативные (Morozov, 2011). Это предъявляет повышенные требования к тем социальным группам, которые формируют, обрабатывают и используют информационные ресурсы, актуализируя старую проблему поиска оптимального соотношения централизованного управления и децентрализованного гражданского контроля.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Абрамова, А.В. (2006). Место США на мировом рынке информационных технологий и возможности использования опыта развития этой отрасли в России // *Торгпредство*, 10, 59–63.
- Бетелин, В.Б. (2017). Цифровая экономика: навязанные приоритеты и реальные вызовы // *Государственный аудит. Право. Экономика*, 3–4, 22–25.
- Городничев, С.В., Герасимова, П.Г. (2020). Система социального рейтинга в Китае // *Вестник Тульского филиала Финансового университета*, 1, 134–136.
- Демидов, О. (2017). Чем программа «Цифровая экономика» похожа на план ГОЭЛРО // *РБК*. 17 августа (<https://www.rbc.ru/newspaper/2017/08/21/59957d2c9a794746fdafe7b4> – Дата обращения 05.01.2021).
- Евтушенко, Ю.Г., Михайлов, Г.М., Копытов, М.А., Рогов, Ю.П. (2005). 50 лет истории вычислительной техники: от «Стрель» до кластерных решений // *50 лет ВЦ РАН: история, люди, достижения*. М.: ВЦ РАН, 16–36.
- Ерохина, Е.В., Греченко, А.И. (2019). Риски и проблемы при переходе к цифровой экономике // *Научно-аналитический журнал наука и практика Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова*, 4, 44–66.
- Капогузов, Е.А., Левин, С.Н., Саблин, К.С. (2019). Что понимается под импортом институтов // *Журнал экономической теории*, 3, 480–487.
- Капогузов, Е.А., Ревакин, С.А. (2019). Электронное общественное участие в России: технология или институт, соло или дуэт? // *ЭКО: Всероссийский экономический журнал*, 12, 27–46.
- Латов, Ю.В., Латова, Н.В. (2012). Имитационное планирование как институт российской модели национальной экономики (на примере ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России») // *TERRA ECONOMICUS*, 4, 8–29.
- Лукашов, Н.В. (2015). Институциональные парадоксы информатизации государственного и муниципального управления в современной России // *Актуальные проблемы экономики и права*, 2, 83–91.
- Медведев, Ю. (2016). Советские ученые могли опередить США в создании Интернета. Но пожалели 20 миллиардов рублей... // *Российская газета*. 1 ноября (<https://rg.ru/2016/11/01/v-sshayvyshla-kniga-o-dostizheniih-sovetskih-kibernetikov.html> – Дата обращения 05.01.2021).
- Мельвиль, А.Ю. (2008). Как измерять и сравнивать уровни демократического развития в разных странах? (По материалам исследовательского проекта «Политический атлас современности»). М.: МГИМО-Университет.
- Нуреев, Р.М., Карапаев, О.В. (2019). Три этапа становления цифровой экономики // *Journal of Economic Regulation*, 2, 6–27.
- Осипова, О.В. (2012). Массовая коммуникация и электоральное поведение: к проблеме определения зависимости // *Вестник Пермского университета. Политология*, 4, 65–69.
- Полтерович, В.М. (2007). Элементы теории реформ. М.: Экономика.
- Самусева, О.А. (2019). Социальный рейтинг как системная характеристика политической надежности в китайском обществе // *Социально-гуманитарные знания*, 6, 349–361.
- Швецов, А.Н. (2019). От «электронного правительства» к «цифровому государству»: смысл и последствия новаций // *ЭКО: Всероссийский экономический журнал*, 12, 8–26.
- Школа в бумажной пучине: кризис информационных потоков в образовании* (2020). Под ред. А.М. Осипова. Великий Новгород: ООО «Типография «Виконт».

Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.

Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1)*. Malden, MA: Blackwell Publishers.

Castells, M. (2001). *The Internet galaxy: reflections on the Internet, business, and society*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Digital Russia: The language, culture and politics of new media communication (2014). Ed. by Michael S. Gorham, I. Lunde, M. Paulsen. Routledge.

Freedom on the Net 2020. Iran (2020). (<https://freedomhouse.org/country/iran/freedom-net/2020> – Дата обращения 05.01.2021).

Huntington, S.P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, NY: Simon and Schuster.

Galbraith, J.K. (1967). *The New Industrial State*. Princeton University Press.

Gaufman, E. (2021). Cybercrime and Punishment: Security, Information War, and the Future of Runet // *The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies*. Ed. by D. Gritsenko, M. Wijermars, M. Kopotев. Palgrave Macmillan, 115–134.

Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*. Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.

Gunitsky, S. (2015). Corrupting the Cyber-Commons: Social Media as a Tool of Autocratic Stability // *Perspectives on Politics*, 1, 42–54.

Graham, L. (2013). *Lonely ideas: can Russia compete?* MIT Press.

Graham, L., Dezhina, I. (2008). *Science in the New Russia: Crisis, Aid, Reform*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.

Gritsenko, D., Kopotев, M., Wijermars, M. (2021). *Digital Russia Studies: An Introduction* // *The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies*. Ed. by D. Gritsenko, M. Wijermars, M. Kopotев. Palgrave Macmillan, 1–12.

OECD Going Digital: Making the Transformation Work for Growth and Well-being (2017). Paris.

Lowry, A. (2021). Russia's Digital Economy Program: An Effective Strategy for Digital Transformation? // *The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies*. Ed. by D. Gritsenko, M. Wijermars, M. Kopotев. Palgrave Macmillan, 53–76.

Marchant, J., Robertson, B. (2015). Chaos & Control: The Competing Tensions of Internet Governance in Iran // *Internet Policy Observatory*, 1, (<https://core.ac.uk/download/pdf/214182861.pdf> – Дата обращения 05.01.2021).

Morozov, E. (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. New York: Public Affairs.

The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies (2021). Ed. by D. Gritsenko, M. Wijermars, M. Kopotев. Palgrave Macmillan. (<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-42855-6.pdf> – Дата обращения 05.01.2021).

Perez, C. (2010). Technological Revolutions and Techno-Economic Paradigms // *Cambridge Journal of Economics*, 1, 185–202 (<http://hum.ttu.ee/wp/paper20.pdf> – Дата обращения 05.01.2021).

Peters, B. (2016). *How Not To Network a Nation*. MIT Press.

Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. Geneva: World Economic Forum.

Sithigh, D.M., Siems, M. (2019). The Chinese social credit system: A model for other countries? // *European University Institute Department of Law Working Paper*. LAW 2019/01 (https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60424/LAW_2019_01.pdf – Дата обращения 05.01.2021).

Toffler, A. (1980). *The Third Wave*. New York: William Morrow Company, Inc.

REFERENCES

Abramova, A.V. (2006). The place of the United States in the world market of information technologies and the possibility of using the experience of developing this industry in Russia. *Torgpredstvo*, (10), 59–63.

Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.

Betelin V.B. (2017). Digital economy: principal priorities and real challenges. *State Audit. Law. Economics*, (3-4), 22–25.

Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1)*. Malden, MA: Blackwell Publishers.

Castells, M. (2001). *The Internet galaxy: reflections on the Internet, business, and society*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Demidov, O. (2017). How the Digital Economy Program is Similar to the GOELRO Plan. *RBC*. 17 august (<https://www.rbc.ru/newspaper/2017/08/21/59957d2c9a794746fdafe7b4>).

Digital Russia: The language, culture and politics of new media communication (2014). Ed. by Michael S. Gorham, I. Lunde, M. Paulsen. Routledge.

Erokhina E.V., Gretchenko A.I. (2019). Risks and challenges in moving to digital economy. *Scientific and analytical journal science and practice of the Plekhanov Russian University of Economics*, (4), 44–66.

Evtushenko, Yu.G., Mikhailov, G.M., Kopytov, M.A., Rogov, Yu.P. (2005). *50 years of the history of computer technology: from Strela to cluster solutions. 50 years of the Computing Center of the Russian Academy of Sciences: history, people, achievements*. Moscow: Computing Center RAS, 16–36.

Freedom on the Net 2020. Iran (2020). (URL: <https://freedomhouse.org/country/iran/freedom-net/2020> (дата обращения 05.01.2021)).

Galbraith, J.K. (1967). *The New Industrial State*. Princeton University Press.

Gaufman, E. (2021). Cybercrime and Punishment: Security, Information War, and the Future of Runet // *The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies*. Ed. by D. Gritsenko, M. Wijermars, M. Kopotev. Palgrave Macmillan, 115–134.

Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*. Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.

Gorodnichev S.V., Gerasimova P.G. (2020). Social rating system in China. *Bulletin of the Tula Branch of the Financial University*, (1), 134–136.

Graham, L. (2013). *Lonely ideas: can Russia compete?* MIT Press.

Graham, L., Dezhina, I. (2008). *Science in the New Russia: Crisis, Aid, Reform*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.

Gritsenko, D., Kopotev, M., Wijermars, M. (2021). Digital Russia Studies: An Introduction // *The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies*. Ed. by D. Gritsenko, M. Wijermars, M. Kopotev. Palgrave Macmillan, 1–12.

Gunitsky, S. (2015). Corrupting the Cyber-Commons: Social Media as a Tool of Autocratic Stability // *Perspectives on Politics*, (1), 42–54.

Huntington, S.P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, NY: Simon and Schuster.

Kapoguzov E.A., Revyakin S.A. (2019). Electronic public participation in Russia: technology or institute, solo or duo? *ECO*, (12), 27–46.

Kapoguzov, E.A., Levin, S.N., Sablin, K.S. (2019). What Is Meant by the Import of Institutions? *Zhurnal Ekonomicheskoy Teorii [Russian Journal of Economic Theory]*, 16(3), 480–487.

Latov, Yu.V., Latova, N.V. (2012). Simulation planning as an institution of the Russian model of the national economy (on the example of the Federal Target Program “Scientific and Scientific-Pedagogical Personnel of Innovative Russia”). *TERRA ECONOMICUS*, (4), 8–29.

Lowry, A. (2021). Russia’s Digital Economy Program: An Effective Strategy for Digital Transformation? // *The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies*. Ed. by D. Gritsenko, M. Wijermars, M. Kopotev. Palgrave Macmillan, 53–76.

Lukashov N.V. (2015). Institutional paradoxes of informatization of state and municipal governance in modern Russia. *Aktual’niye problemy ekonomiki i prava*, (2), 83–91.

Marchant, J., Robertson, B. (2015). Chaos & Control: The Competing Tensions of Internet Governance in Iran // *Internet Policy Observatory*, (1) (URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/214182861.pdf> (дата обращения 05.01.2021)).

Medvedev, Y. (2016). Soviet scientists could have outstripped the United States in creating the Internet. But they regretted 20 billion rubles ... // *Rossiyskaya Gazeta*. Nov. 1 (URL: <https://rg.ru/2016/11/01/v-ssha-vyshla-kniga-o-dostizheniih-sovetskih-kibernetikov.html> (дата обращения 05.01.2021)).

Melville, A.Yu. (2008). How to measure and compare levels of democratic development across countries? (Based on the materials of the research project "Political Atlas of the Present"). М.: МГИМО-University.

Morozov, E. (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. New York: Public Affairs.

Nureev, R.M., Karapaev O.V. (2019). Digital Economy as an Economic Institute. *Journal of Economic Regulation*, (2), 6–27.

OECD Going Digital: Making the Transformation Work for Growth and Well-being (2017). Paris.

Osipova, O.V. (2012). Mass Communication and Electoral Behavior: Towards the Problem of Determining Addiction. *Bulletin of Perm university. Political science*, (4), 65–69.

Perez, C. (2010). Technological Revolutions and Techno-Economic Paradigms // *Cambridge Journal of Economics*, (1), 185–202 (URL: <http://hum.ttu.ee/wp/paper20.pdf> (дата обращения 05.01.2021)).

Peters, B. (2016). *How Not To Network a Nation*. MIT Press.

Polterovich, V.M. (2007). *Elements of the theory of reforms*. М.: Economics.

Samuseva, O. (2019). Social rating as a mark of political reliability of the Chinese society. *Sotsial'no-gumanitarnyye znaniya*, (6), 349–361.

School in the Abyss of Paper: Crisis of Information Flows in Education (2020). Ed. A.M. Osipova. Veliky Novgorod: Viscount Printing House LLC.

Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. Geneva: World Economic Forum.

Shvetsov, A.N. (2019). From "E-government" towards "Digital governance": the significance and effect of innovations. *ECO*, (12), 8–26.

Sithigh, D.M., Siems, M. (2019). The Chinese social credit system: A model for other countries? // *European University Institute Department of Law Working Paper*. LAW 2019/01 (URL: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60424/LAW_2019_01.pdf (дата обращения 05.01.2021)).

The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies (2021). Ed. by D. Gritsenko, M. Wijermars, M. Kopotev. Palgrave Macmillan. (URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-42855-6.pdf> (дата обращения 05.01.2021)).

Toffler, A. (1980). *The Third Wave*. New York: William Morrow Company, Inc.