

Культурные контексты цифровой трансформации государственного управления: сравнительный анализ западной и восточной моделей

Cultural contexts of digital Transformation of Public Administration: a comparative analysis of Western and Eastern models

DOI: 10.12737/2587-6295-2024-8-2-42-58

УДК 351

Получено: 10.02.2024 Одобрено: 15.04.2024 Опубликовано: 25.06.2024

Мухаев Р.Т.

Д-р полит. наук, профессор, профессор кафедры политического анализа и социально-психологических процессов РЭУ им. Г.В. Плеханова

e-mail: muhaev_r@mail.ru

Mukhaev R.T.

Doctor of Political Sciences, Professor, Professor of the Department of Political Analysis and Socio-Psychological Processes of Plekhanov Russian University of Economics

e-mail: muhaev_r@mail.ru

Чубаров А.И.

Аспирант кафедры политического анализа и социально-психологических процессов РЭУ им. Г.В. Плеханова

e-mail: chubarov-artem98@yandex.ru

Chubarov A.I.

Postgraduate student of the Department of Political Analysis and Socio-Psychological Processes of Plekhanov Russian University of Economics

e-mail: chubarov-artem98@yandex.ru

Аннотация

Цель статьи – выявить культурные контексты механизма цифровой трансформации публичного управления в границах западной и восточной моделей политического процесса. Основным методом исследования является сравнительный анализ механизмов публичного целеполагания, которые детерминированы картиной мира, набором смыслов и приоритетных ценностей, задающих модели поведения индивида и групп в разных цивилизациях. Цифровизация радикально меняет систему отношений “власть-общество-личность”, испытывая на себе влияние культурных констант, последствия воздействия которых рассмотрены на примере Великобритании и Японии. Траектории западной и восточной моделей цифровой трансформации публичного управления сопоставляются следующим маркерам: 1) технологии имплементации искусственного интеллекта в систему государственного управления; 2) механизм принятия управленческих решений в системе «искусственный интеллект»; 3) трансформация отношений власть-общество и ее последствия. Выявлены переменные, влияющие на содержание и алгоритм функционирования модели цифрового правительства, влияющие на эффективность

применения технологий искусственного интеллекта, внедряемых в систему современного государственного управления. Теоретическая значимость исследования видится в формировании исследовательской матрицы, которая учитывает различную скорость изменения управленческих практик и функций институтов в разных культурных средах при переходе к цифровой модели управления. Практическая актуальность исследования состоит в формулировании рекомендаций, позволяющих выявить эффективные практики имплементации искусственного интеллекта в процесс публичного управления, которые чаще всего находятся на стыке разных культур.

Ключевые слова: электронное правительство, государственное управление, цифровизация, искусственный интеллект, политическая культура.

Abstract: The purpose of the article is to identify the cultural contexts of the mechanism of digital transformation of public administration within the boundaries of the Western and eastern models of the political process. The main research method is a comparative analysis of the mechanisms of public goal-setting, which are determined by the picture of the world, a set of meanings and priority values that set the behavior patterns of an individual and groups in different civilizations. Digitalization radically changes the system of power-society-personality relations, experiencing the influence of cultural constants, the consequences of which are considered on the example of Great Britain and Japan. The trajectories of the Western and eastern models of digital transformation of public administration are compared by the following markers: 1) technologies for the implementation of artificial intelligence in the public administration system; 2) the mechanism of managerial decision-making in the “artificial intelligence” system. 3) the transformation of the power-society relationship and its consequences. The variables influencing the content and algorithm of functioning of the digital government model, influencing the effectiveness of the use of artificial intelligence technologies introduced into the system of modern public administration, have been identified. The theoretical significance of the research is seen in the formation of a research matrix that takes into account the different rate of change in management practices and functions of institutions in different cultural environments during the transition to a digital management model. The practical relevance of the study consists in the formulation of recommendations that allow to identify effective practices for the implementation of artificial intelligence in the process of public administration, which are most often located at the junction of different cultures.

Keywords: e-government, public administration, digitalization, artificial intelligence, political culture.

Введение

Академический и практический интерес к анализу западной и восточной моделей создания цифрового правительства и последствий их имплементации обусловлен рядом обстоятельств.

Во-первых, неэффективность систем государственного управления, проявившаяся в условиях быстрых социальных изменений на фоне корона-кризиса и трансформации однополярного мирового порядка, обуславливает необходимость поиска инструментов модернизации публичного управления, одними из которых могут быть технологии искусственного интеллекта.

Во-вторых, рост влияния искусственного интеллекта на жизнь общества и потребность создания природоподобных технологий заставляет переосмыслить существующие модели управления, отразить возможности ИИ в их работе.

В-третьих, нарастание угроз и вызовов различного характера от экономического и информационного до политического и глобального отражает неэффективность современных моделей управления, что в свою очередь моделирует запрос на их модернизацию.

В этих условиях возникает потребность в формировании исследовательской матрицы,

позволяющей понять и объяснить логику, механизм и риски цифровой трансформации публичного управления в разных культурных средах, учесть и определить удельный вес культурных и ментальных факторов в смене модели коммуникации “власть – индивид”.

Цель исследования состоит в выявлении культурных контекстов механизма цифровой трансформации публичного управления в границах западной и восточной моделей политического процесса. Реализация данной цели предполагает поиск аутентичных маркеров сравнения изменений механизма, процесса и последствий цифровой трансформации государственного управления, вызванных различными картинами мира и набора смыслов, задающих отношение к подобным изменениям и механизмы адаптации общества к новой реальности. Гипотеза заключается в том, что наиболее эффективные практики имплементации технологий искусственного интеллекта в процесс публичного управления лежат на стыке восточной и западной культур.

Обзор научной литературы

С некоторых пор проблемы цифровизации стали предметом научного анализа в зарубежной и отечественной науке. Разные авторы акцентировали внимание на те или иные стороны цифровой трансформации публичного управления. Так, в условиях постмодерна, уделялось внимание технологиям и механизмам конструирования знаковой реальности, задающей актуальные модели поведения подвластных [6]. Другие исследователи были заняты разработкой сценариев и моделей репрезентации поведенческих моделей в цифровой реальности [4]. Третья группа авторов обращала внимание на выявлении роли больших данных в процессе цифровой трансформации публичного управления с целью минимизации рисков [1]. Прямо и непосредственно роль и значение культурных факторов цифровой трансформации государственного управления была скромно представлена в литературе [5, 8]. Этим обусловлен интерес не только к квантификации процессов цифровой трансформации, но пониманию возможных ее сценариев и рисков.

Действительно, анализ этих исследований показывает, что современное общество является динамично меняющейся мозаикой разнообразных форм взаимодействия, как устойчивых, так и изменчивых, которые направлены на реализацию как повседневных, так и общезначимых интересов. Возникающие коммуникативные практики как представления и образцы повседневных взаимодействий во времени и пространстве, обычно задают динамические модели поведения индивидов. На их основе образуются социальные институты, являющиеся ответом на запросы различных групп и выступающие формами артикуляции, агрегации и имплементации их интересов. Есть общества, в которых эти формы представительства и реализации интересов институционализированы и отражают подвижный набор предпочтений, а есть другие, в которых адаптация общества к меняющейся социальной реальности происходит через сохранение привычных практик, традиций и поведенческих паттернов. Интересным представляется то, что в условиях глобализации и нарастания социального и культурного многообразия современных обществ эта стратегия адаптации оказывается не менее эффективной.

Методы

Теоретическую основу данного исследования составляет мультипарадигмальная методология сравнительного анализа. Выводы и обобщения авторов опираются на эмпирические данные Worldbank (методика оценивания эффективности государственного управления GRICS); ООН (методика оценивания развития электронного правительства E-Government Development Index – EGDI); The Democracy Index (методика оценки уровня демократии).

Маркеры сравнения западной и восточной моделей электронного правительства и последствий их имплементации.

1. Технологии имплементации искусственного интеллекта в систему государственного управления.

2. Механизм принятия управленческих решений в системе “искусственный интеллект”.

3. Трансформация отношений власть-общество и ее последствия.

Первоначально, необходимо отметить, что измерением развития электронных правительств занимается Организация Объединенных Наций (The United Nations). Индекс развития электронного правительства (E-Government Development Index, EGDI) рассчитывается раз в два года специальной структурой, а именно Департаментом экономического и социального развития ООН (UN DESA, the United Nations Department of Economic and Social Affairs). Индекс состоит из трёх компонентов-индексов, характеризующих состояние ИКТ-инфраструктуры, а именно «ТИ» (технологическая составляющая), человеческого капитала «HCI» (уровень образования) и онлайн-государственных услуг «OSI» (количество услуг, которые граждане могут получить в онлайн-режиме) [9].

Оценкой эффективности государственного управления занимается Всемирный банк при помощи интегрального показателя «GRICS» [12], в исследовании нам будут интересны 2 (всего их 6) индекса GRICS, а именно:

1. Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability) — индекс включает показатели, измеряющие политические свободы и возможность населения влиять на государственную политику (оценка ставится по шкале от -2,5 до 2,5, где 2,5 – эффективное управление в этой сфере, означает соответственно, что есть политические свободы, а население имеет возможность влиять на государственную политику).

2. Эффективность правительства (Government Effectiveness) — индекс отражает качество услуг, оказываемых государством, качество бюрократии, компетентность государственных служащих, степень независимости государственной службы от политического давления, а также уровень доверия к политике, проводимой правительством (оценивается по шкале от -2,5 до 2,5, где 2,5 – эффективное управление в этой сфере, означает соответственно, что качество услуг хорошее, доверие к политике на высоте и т.д.).

Сравнительный анализ процесса цифровой трансформации моделей публичного управления Великобритании и Японии интересен по ряду причин. Прежде всего, способны ли незападные культуры к адаптации в условиях цифровой реальности и каков ее механизм? По утверждению классика американской политологии Л. Пай, специфика западного и незападного политического процесса определяется онтологическими различиями их культурных «кодов», которые задают поведение и практические ориентации индивида. Можно ли считать правомерным данное утверждение в глобализирующемся мире, где происходит активное смешение и взаимопроникновение культур? По мнению Л. Пая, эти различия обусловлены спецификой цивилизаций западного и «незападного» мира, основанием которых служат различные ценности и нормы культуры: индивидуалистические, свойственные западной культуре, и коллективистские, характерные для восточной. Это объясняет тот факт, почему идеи демократии развивались в границах «исторического Запада» и были чужды основам бытия «незападного мира». Однако, как показал опыт Японии, в структуре незападных культур существуют не только традиционные, но и достигательные ценности, способные выступать драйверами, как институциональных, так и ментальных трансформаций. По определению, Япония, будучи носителем «незападного» культурного кода, оказалась способна к эффективным технологическим, экономическим, цифровым трансформациям, сохраняя модель “общества-паутины”. В то же время, Великобритания, как носитель западного культурного кода, оказалась менее восприимчива к цифровым новациям в публичном управлении. [10].

Модели и технологии имплементации искусственного интеллекта в систему государственного управления

Закономерным представляется тот факт, что цифровизация систем государственного управления происходит, как в странах Запада, так и Востока. При этом следует заметить,

что модели и траектории цифровизации заметно отличаются. Мало того, вопреки стереотипам и мифам о превосходстве западных моделей управления, эффективность управления в некоторых странах Востока, оказалась выше, чем в странах Запада. Это подтверждает сравнение моделей Японии и Великобритании.

Таблица 1

Рейтинг EGDI Японии и Великобритании 2014–2020 [10]

Страны/года	2014	2016	2018	2020
Япония	0,8874	0,8440	0,8783	0,8989
Великобритания	0,8695	0,9193	0,8999	0,9358

Таблица 2

Рейтинг эффективности управления Японии и Великобритании 2014–2019 [12]

Страны/года	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Япония	1,81	1,78	1,82	1,62	1,68	1,59
Великобритания	1,63	1,74	1,60	1,41	1,34	1,44

Как объяснить подобный факт? Почему это произошло? Какие последствия порождает это обстоятельство? На все эти вопросы будут даны ответы в этой статье. Заметим сразу, несмотря на известные различия в толковании терминов «цифровое правительство» и «электронное правительство» в науке, в статье они используются как синонимичные.

Для репрезентативности выводов данного исследования в плане выявления основных трендов цифровизации моделей управления стран Востока и Запада, расширим эмпирическую базу анализа и рассмотрим не только модели цифровизации систем государственного управления Великобритании и Японии, но и модели еще ряда стран.

Методологически исходным является положение, согласно которому логика процесса цифровой трансформации моделей государственного управления в странах Запада и Востока задается культурными кодами этих стран, определяющими модели восприятия меняющейся реальности и поведения в ней индивида. В связи с чем политическая культура определяет реальное содержание институтов и политических практик, которые не всегда соответствуют формально закрепленным моделям (как, например, политические практики Японии). Вместе с этим, в векторах цифровизации моделей государственного управления, при рассмотрении целевого и функционального содержания внедряемых технологий искусственного интеллекта прослеживаются определенные тенденции, отражающие влияние политической культуры на процесс цифровизации моделей государственного управления. Политическая культура не только обуславливает содержание институтов, но и определяющим образом воздействует на процесс цифровизации системы, определяет какие технологии будут внедрены, и, следовательно, определяет конечную модель цифрового правительства [2]. Чтобы описать эти тенденции, рассмотрим восточную и западную модели цифровизации систем государственного управления.

Для начала выявим различия в целях, логике и технологиях внедрения искусственного интеллекта в разных странах Востока и Запада. Заметим, что западная матрица цифровизации состоит из двух ее инвариантов: англо-американской и европейской, а восточную модель принято называть азиатской. Таким образом, будут рассмотрены три модели цифровизации: 1) англо-американская модель; 2) евро-континентальная модель; 3) азиатская модель.

Англо-американская модель цифровизации (США, Великобритания и Канада) имела собственную логику развития, которая задавалась целями перехода административной системы управления к большей клиенто-ориентированности. Основные цели англо-американской модели цифровизации системы государственного управления состояли в следующем:

1. Повышение качества/количества оказываемых услуг и упрощение процесса их получения (модель «одного окна»).

2. Снижение расходов на оказание услуг (расходы на бюрократию).
3. Увеличение степени возможности контроля со стороны граждан за деятельностью государственных учреждений.

Так, в *США* стратегия цифровизации системы государственного управления отражена в специальном документе «Стратегия электронного правительства (E-Government Strategy). Основными целями цифровизации системы по данной стратегии являлись:

1. Повышение качества оказанных услуг, упрощение процесса получения услуг.
2. Снижение расходов на оказание услуг (расходы на бюрократию).
3. Увеличение количества механизмов контроля со стороны граждан за деятельностью государственных учреждений.

Основными этапами внедрения технологий искусственного интеллекта в США стали:

1. Развитие сервисов, позволяющих осуществлять электронную торговлю между государственными организациями и министерствами.
2. Внедрение электронных торгов по вопросам поставки услуг и товаров для удовлетворения нужд государства.
3. Повышение открытости деятельности государственных органов путем создания информационных порталов с правительственной и административной информацией.
4. Внедрение технологий (правительственные веб-сайты), обеспечивающих получение населением различных услуг от государства (оплата налогов, получение водительских прав и многое другое).

5. Применение информационно коммуникационных технологий в медицине [1]

Несмотря на то, что цифровизация государственного управления в США предполагала замену определённой части чиновников на технологии ИИ, она не исключала возможности прямого контакта населения с учреждениями. Это обусловлено несколькими факторами. С одной стороны, не все категории граждан способны самостоятельно разобраться с новыми технологиями, с другой стороны, системы искусственного интеллекта регулярно дают сбой и не всегда способны корректно воспринять запрос граждан. Такие проблемы оказались свойственны не только в США. Аналогичные проблемы возникли в России с работой информационного портала «Госуслуги», когда граждане начали активно отправлять запросы на материальную помощь в 10 тыс. руб. семьям с детьми до 15 лет. Внедрение технологий искусственного интеллекта в систему государственного управления в США породило мультипликативный эффект: 1) произошло значительное сокращение расходов на предоставление услуг; 2) деятельность органов государственного управления стала более открытой и приближенной к потребителю.

Схожими с американской моделью цифровизации системы государственного управления были процессы в Канаде и Великобритании. В *Канаде* в 1994 г. была принята пятилетняя стратегия построения электронного правительства, которая включала три стадии. Цифровые технологии поэтапно внедрялись в 4 сферах:

1. Сайты правительства Канады.
2. Сайты, содержащие разнообразные информационные порталы.
3. Технологии поиска информации, автоматизации бизнес-процессов, интеграции данных и приложений.
4. Технологии систем управления документацией, электронных хранилищ данных, и технологии управления базами данных.

Модель цифрового правительства *Великобритании*, по рейтингу электронного правительства заняла первое место в 2017 г. Цифровизация системы государственного управления предполагала реализацию не одной, а сразу нескольких программ: «Электронные граждане»; «Электронный бизнес»; «Электронное правительство». Их осуществление было направлено на решение следующих основных задач:

1. Увеличение количества сервисных услуг, предоставляемых государством, путем перехода от использования множества сайтов к модели «одного окна», т.е. возможности получения услуг в одном месте или на одном информационном ресурсе.

2. Создание образовательных и технологических условий для граждан с целью повышения возможности получения ими этих услуг.

3. Улучшение обратной связи государство-гражданин, благодаря получению клиентами общественно полезной информации в органах власти.

Европейская модель цифрового правительства имела свою специфику: 1) она формировалась в рамках концепции «Электронной Европы» и 2) представляла собой совокупность моделей электронных правительств стран ЕС [1]. Европейская модель цифровизации выделяется благодаря следующим характерным чертам:

1. Высокий уровень информационно-коммуникативной интеграции стран Европейского союза, который опирается на единую валюту, единое информационное пространство, свободное перемещение товаров и услуг, а также рабочей силы и финансов.

2. Жесткое законодательство, при помощи которого осуществляется регулирующее воздействие на информационные потоки и отношения, существующие в едином инфополе.

Основополагающими целями европейской модели цифровизации системы государственного управления выступают:

1. Повышение качества/количества оказываемых услуг и упрощение процесса их получения.

2. Снижение расходов на оказание услуг (снижение расходов на бюрократию).

3. Усиление контроля со стороны граждан за деятельностью государственных учреждений.

4. Создание электронного правительства общеевропейского масштаба «Электронная Европа».

Главная задача цифровизации ЕС состояла в построении эффективной системы коммуникации граждан, бизнеса и власти, которая позволит оказывать/получать клиентам качественные государственные услуги посредством информационно-коммуникационных технологий. При осуществлении цифровизации ЕС стремился достичь социального единства и равенства наций, входящих в состав Европейского союза, дабы создать у них ощущение «европейской идентичности», которое подвергалось испытанию под влиянием масштабной миграции.

По мнению европейских экспертов, одной из основных проблем цифровизации выступает разрыв между молодым и старшим поколением в вопросе готовности к жизни с цифровым правительством. Причиной этого страха явилось цифровое неравенство, состоявшее в том, что старшему поколению сложно самостоятельно разобраться с технологиями. Тем самым, цифровизация под страхом лишения возможности получать услуги, обязывала население обучаться цифровой грамотности. Таким образом, цифровизация вводит социальный ценз на получение государственных услуг, отсутствие которого у граждан предполагает поражение их в правах.

Для понимания вариативности европейской модели рассмотрим формирование цифровой системы государственного управления в Германии и Франции странах-членах ЕС.

В *Германии* цифровизацию системы государственного управления воспринимают как один из инструментов модернизации государственного аппарата. Реформирование происходит с опорой на 4 основные принципа, которые касаются 4 направлений реформ:

1. Новая структура аппарата управления. Она должна повысить эффективность исполнения законов и оказания услуг (тем самым сократит расходы на оказание услуг и содержание бюрократии).

2. Ориентация на граждан и их запросы, поскольку гражданин – это партнёр и потребитель услуг.

3. Эффективные управленцы. Внедрение новых технологий оценки эффективности служащих, согласно которым на управленческие должности нанимаются и удерживаются на рабочем месте служащие с высоким КПД.

4. Обратная связь. Она предполагает внедрение цифровых технологий контроля

деятельности чиновников.

Во *Франции* цифровизация системы государственного управления подразумевает внедрение ряда сервисов, а именно: а) различные сервисы обратной связи, публичных дискуссий и гражданской оценки социально-значимых решений; б) сервисы, отвечающие за прозрачность деятельности органов власти; в) сервисы позволяющие получать целый ряд услуг. Функционирует правительственный сайт, где граждане обсуждают разные социальные проекты, реализуемые в стране (строительство дорог, парков и т.д.). Внедрение таких технологий приводит к повышению уровня доверия общества к власти и помогает поддерживать партнёрскую модель их взаимодействия.

Сравнительный анализ англо-американской и европейской моделей цифровизации позволяет выявить траектории эволюции систем государственного управления стран Запада. В Европе акцент в административном реформировании отводится ИКТ и технологиям сервисизации услуг граждан, где последние рассматриваются как покупатели. В США, помимо совершенствования административных практик государственного аппарата, уделяется внимание формам обеспечения влияния ИКТ на политическое участие, улучшению функционирования политической системы [1]. При этом основной вектор цифровизации у данных моделей схож. Он состоит: а) в усилении влияния граждан на деятельность государственных органов; б) в повышении качества и количества оказываемых услуг и упрощении процесса их получения; в) в снижении расходов на бюрократию и сокращении времени на оказание услуг.

Очевидно, что западная модель цифровизации системы государственного управления обусловлена набором ценностей либеральной западной культуры и доминирующими моделями принятия политических решений на основе консенсуса. Цифровизация системы государственного управления, построенной по принципу «запрос снизу – решение сверху», делает её более клиенто-ориентированной и эффективной (увеличивается количество и качество оказанных услуг), более контролируемой (увеличение открытости процесса управления, рост возможностей обратной связи).

Азиатская модель цифровизации системы государственного управления (Япония, Южная Корея, Сингапур), на первый взгляд, похожа на англо-американскую принципом «одного окна». Однако, она основывается на восточном стиле управления, где “решение транслируется сверху – принятие снизу”. Это обуславливает различия в целях внедрения технологий искусственного интеллекта.

В *Южной Корее* реализация идей электронного правительства происходит при помощи внедрения информационно-коммуникативных технологий в области образования и культуры. Основными целями цифровизации системы государственного управления Южной Кореи являются:

1. Повышение качества/количества оказанных государственных услуг, упрощение процесса их получения.
2. Снижение расходов на оказание услуг (снижение расходов на бюрократию).

Долгое время ООН признавала модель электронного правительства Южной Кореи самой эффективной в мире. Основной причиной тому было большое количество (порядка 2000) различных государственных услуг, которые граждане могут получить в режиме онлайн. Граждане могут получать услуги не только с помощью ПК, но и с помощью терминалов, что расположены в общественных местах. Основной объем документации хранится на электронных носителях. Исключением являются основные правительственные документы, которые хранятся на бумажных носителях из соображений безопасности.

В *Сингапуре* процесс цифровизации системы государственного управления также развивался по азиатскому сценарию. Основными целями цифровизации являлись:

1. Повышение качества/количества оказанных государственных услуг, упрощение процесса их получения.
2. Снижение расходов на оказание услуг (снижение расходов на бюрократию).

В Сингапуре существует широкий спектр государственных услуг, которые можно

получить в онлайн-режиме в приложении «Сингапур один». Одной из определяющих программ электронного правительства Сингапура является «Электронный гражданин», её основная задача - расширение пакета услуг, которые гражданин может получить в онлайн-режиме. Ранее для получения таких услуг необходимо было обращаться в профильные ведомства. Также существует возможность привязки номера телефона к кабинету государственных услуг, что даёт возможность получение услуг через смартфон («государство в кармане»).

Таким образом, говоря об азиатской модели цифровизации системы государственного управления (восточная модель создания цифрового правительства), мы можем констатировать, что она предполагает информатизацию социальной сферы – образования, культуры, здравоохранения, развитие механизмов электронной коммуникации. Основной упор направлен на создание инфраструктуры ИКТ, развитие электронной коммерции.

Основными целями создания цифрового правительства являются:

1. Повышение качества/количества оказанных государственных услуг, упрощение процесса их получения (модель «одного окна»).

2. Снижение расходов на оказание услуг (снижение расходов на бюрократию).

При наличии базового вектора цифровизации публичного управления в странах Запада и Востока, сравнительный анализ трансформации систем государственного управления показал разные траектории административной цифровизации:

1. Если на Западе цифровизация развивает механизмы контроля и влияния общества на государственные органы власти, старается увеличить влияние населения на них, то на Востоке этого не происходит. Причиной этого являются различия в типе политической культуры. По типологии Г. Алмонда, странам Востока свойственна подданническая культура, а западным – культура гражданственности. Цифровизация в странах Запада и Востока следует набору ценностей, задающих стандарты политического поведения граждан, что и обуславливает расхождения в траекториях цифровизации. Политическая культура определяет не только содержание цифровизации (т.е. набор внедряемых технологий), но и вектор цифровизации: на Востоке он состоит в повышении эффективности и качества предоставления услуг, на Западе – в повышении эффективности и увеличении возможностей контроля общества за деятельностью чиновников.

2. Управленческие практики и модели западных стран не являются универсальными и не служат примером для подражания хотя бы потому, что их эффективность, в части предоставления услуг, ниже восточных моделей. Развитие цифровизации не следует западным стандартам, поскольку условия их практической реализации заметно различаются. Эти модели сходятся лишь в стремлении увеличить качество/количество оказанных государственных услуг, упростить процесс их получения и снизить расходы на оказание этих услуг.

Механизм принятия управленческих решений в системе «искусственный интеллект»

Различия моделей цифровизации и несходство политических культур стран Востока и Запада задают разные алгоритмы формирования государственной политики в цифровую эпоху.

Следует заметить, что модель формирования государственной политики, как и модель принятия решений на Западе основаны на принципе - «запрос снизу – решение наверху», на Востоке – «решение сверху – принятие низами» [7]. Подданнический тип политической культуры на Востоке, как и культура гражданственности на Западе задают разные модели политической вовлеченности и участия общественности. Артикуляция общественных запросов на Западе происходит с помощью формализованных каналов коммуникации, на Востоке же артикуляция публичных интересов осуществляется посредством латентных каналов. Как трансформируются модели формирования государственной политики в цифровую эпоху стран Запада и Востока? В качестве примера рассмотрим практики участия Великобритании и Японии.

Помимо повышения эффективности систем управления (снижения затрат на чиновников, ускорение получения услуг и т.д.), цифровизация приводит к росту влияния населения на проводимую политику в странах Запада. Это достигается путем внедрения различных технологий контроля чиновников (информационные порталы с деятельностью чиновников, порталы обратной связи, сервисы оценки деятельности государственных служащих). На Востоке цифровизация не влечет за собой усиления контроля со стороны населения, поскольку цифровые технологии не релевантны типу политической культуры восточных стран. Однако эффективность управления в Японии выше, чем в Великобритании. Возникает вопрос: «В чём причина?». Ответ на этот вопрос требует анализа трансформации модели формирования государственной политики в цифровую эпоху.

В процессе формирования государственной политики важен процесс артикуляции и агрегации интересов населения. Если модель не способна артикулировать и обобщать различные запросы, то вряд ли возможно проводить эффективный политический курс. В Японии артикуляция интересов происходила и происходит по латентным каналам коммуникации, взаимоотношения в которых традиционно неизменны, и потому модель работает эффективно. Об этом свидетельствует индекс эффективности государственного управления и доверия к проводимой политике «EG» – 1 из индексов GRICS (2,5 – эффективно; -2,5 – неэффективно).

Таблица 3

Рейтинг эффективности государственного управления и доверия к нему в Японии 2014–2019 [12]

Страна/год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Япония	1,81	1,78	1,82	1,62	1,68	1,59

Доверие и одобрение со стороны японцев к проводимой политике также отражает уровень политического участия граждан Японии: если граждане недовольны проводимой политикой – должен произойти рост политического участия. В Японии этого не происходит, исходя из данных The Democracy Index (0 – политического участия нет, 10 – политическое участие развито).

Таблица 4

Рейтинг политического участия в Японии 2014–2020 [12]

Страна/год	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Япония	6,11	6,11	6,67	6,11	6,67	6,67	6,67

Помимо всего прочего, не происходит рост влияния японцев на политику, проводимую правительством, и на рост политических свобод в Японии. Исходя из рейтинга доверия к проводимой политике (EG) и отсутствия роста уровня политического участия, потребности в политическом давлении на правительство у граждан отсутствует. Индекс GRICS «Voice and Accountability» (-2,5 – политических свобод нет, население не влияет на проводимую политику; 2,5 – политические свободы есть, население влияет на проводимую политику).

Таблица 5

Уровень политических свобод и влияния на проводимую политику в Японии 2014–2019 [12]

Страна/год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Япония	1,04	0,99	0,99	1,01	1,02	0,96

Таким образом, можно сделать вывод, что в японском обществе (“обществе паутины”, где высокая степень зависимости индивида от клана, тейпа, общины), доминирование латентных каналов артикуляция интересов населения работают эффективно, что приводит к одобрению населением проводимой государственной политики. Потребности в

механизмах контроля чиновников также нет по причине учтивости и почтительности элитам. Модель формирования государственной политики Японии в цифровую эпоху не изменилась и остается эффективно работающей системой, соответствующей типу политической культуры страны, где формирование инициатив и государственной политики происходит по принципу «решение сверху – принятие низами». Патронажная модель политического управления, отвечающая запросам традиционного японского общества, оказывается эффективной в цифровую эпоху.

В Великобритании цифровизация помимо улучшения эффективности системы приводит к усилению механизмов контроля чиновников. Происходит усиление влияния общественного мнения на проводимую политику. Артикуляция интересов населения происходила и происходит по формализованным каналам коммуникации, которые в данный момент ввиду ряда причин (большое разнообразие запросов, влияние финансов на соотношение представительства интересов в проводимой политике и т.п.), оказались неэффективными. Неэффективность механизмов артикуляции привела к падению доверия со стороны населения к проводимой политике (снижение на 0,20 пунктов в 2017–2019, в сравнении с 2014–2016).

Таблица 6

Эффективность государственного управления и доверие к проводимой политике в Великобритании 2014–2019 [12]

Страна/год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Великобритания	1,63	1,74	1,60	1,41	1,34	1,43

Стремительный рост уровня политического участия британского общества является абсолютно нормальным, поскольку неэффективная политика вызывает недовольство среди населения, что, в свою очередь, ведет к росту протестных настроений.

Таблица 7

Рейтинг политического участия в Великобритании 2014–2020 [12]

Страна/год	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Великобритания	6,67	6,67	7,22	8,33	8,33	8,89	8,89

Не менее интересен тот факт, что снижение эффективности проводимой политики и доверия к ней происходит на фоне повышения уровня политических свобод и возможностей влияния населения на проводимую политику (падение на 0,12 пунктов в 2019, по мнению авторов, связано с «затягиванием» процедуры Brexit).

Таблица 8

Уровень политических свобод и влияния на проводимую политику в Великобритании 2014–2019 [12]

Страна/год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Великобритания	1,28	1,30	1,29	1,33	1,38	1,26

Следовательно, формализованные каналы артикуляции интересов населения в Великобритании работают неэффективно. Это рождает недовольство общества проводимой политикой, и свидетельствует о неэффективности механизма формирования государственной политики. Вероятно, искусственный интеллект позволяет внедрить дополнительные механизмы контроля за деятельностью чиновников, однако, это не спасает ситуацию. Напрашивается вывод, что модель формирования государственной политики Великобритании претерпела заметные изменения, связанные с модернизацией существующих механизмов контроля чиновников (появление порталов обратной связи, оценки деятельности и т.д.). Такая модернизация соответствует политической культуре страны, но не решает проблему низкой эффективности политической системы. В современном мире западная модель, работающая по принципу «запрос снизу – решение

сверху» переживает кризис по причине кризиса политических элит, низкого уровня их политической культуры и их зависимости от диктата США.

Подводя некоторые итоги, можно сделать следующие выводы:

1. Формализованные каналы артикуляции общественных интересов в западных странах (Великобритания) не являются универсальными. Сегодня по эффективности они уступают латентным каналам артикуляции. Если исходить из концепции Д. Трумэна, проблемы с артикуляцией интересов в Великобритании могут привести к «реакции» групп, чьи интересы не артикулируются ввиду фактора неравенства ресурсов групп.

2. В данный момент модель принятия решений в странах Востока, основанная на принципе «решение сверху – принятие низами», более эффективна, чем модель Великобритании. Вероятно, учитывая неравенство ресурсов групп интересов, в современных условиях модель «запрос снизу – решение сверху» несостоятельна в силу разрыва декларируемых нарративов и реального запроса общества. Неэффективность системы артикуляции запросов и механизма их имплементации требует переосмысления моделей коммуникации государства и гражданского общества в условиях цифровизации.

Трансформация отношений в системе «власть-общество-личность» и ее последствия

Трансформация отношений “власть – общество”, и её последствия во многом – результат обоюдного влияния политической культуры с одной стороны, и цифровизации систем государственного управления с другой стороны. Фактически политическая культура определяет содержание цифровизации, как на Западе, так и на Востоке. Цифровизация на Западе протекает как процесс создания электронного, а затем и цифрового правительства при помощи внедрения технологий электронной демократии и концепции “нового государственного управления”, где сервисное государство выступает в качестве менеджера, представляющего услуги населению. В странах Востока цифровая трансформация выражается во внедрении технологий искусственного интеллекта в рационально-бюрократическую модель с принципами традиционализма (конфуцианства). Эти тренды будут задавать изменения в отношениях “власть-общества” в западных и восточных странах соответственно и порождать актуальные вызовы [5].

Первая проблема: “Что будет происходить с моделью политического участия?”

В западных странах прослеживается четкий тренд, основанный на культуре гражданственности, выраженным в движении к электронной демократии. Для стран с культурой гражданственности характерно стремление населения в формах рационально-активного поведения к усилению своего влияния на проводимую политику и тех управленцев, кто её осуществляет. Поэтому растёт рейтинг политического участия этих стран (например, Великобритания), рейтинг уровня политических свобод и возможностей влияния со стороны населения на проводимую политику.

Таблица 9

Рейтинг политического участия в Великобритании 2014–2020 [12]

Страна/год	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Великобритания	6,67	6,67	7,22	8,33	8,33	8,89	8,89

Таблица 10

Уровень политических свобод и влияния на проводимую политику в Великобритании 2014–2019 [12]

Страна/год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Великобритания	1,28	1,30	1,29	1,33	1,38	1,26

С точки зрения изменения модели политического участия в западных странах, цифровизация – это дополнительный инструмент контроля населением политики, проводимой элитами. Однако, ввиду существования проблемы с артикуляцией интересов групп (падение уровня доверия к проводимой политике), логичным объяснением роста

политического участия является неудовлетворенность проводимой политикой, что может привести и приводит к социальным потрясениям.

В странах Востока такого тренда нет. С точки зрения политического участия страны Востока не расценивают цифровизацию, как триггер или инструмент для усиления влияния населения на проводимую политику. Об этом говорит рейтинг политического участия в странах Востока (например, Япония), рейтинг уровня политических свобод и возможностей влияния со стороны населения на проводимую политику.

Таблица 11

Рейтинг политического участия в Японии 2014–2020 [12]

Страна/год	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Япония	6,11	6,11	6,67	6,11	6,67	6,67	6,67

Таблица 12

Уровень политических свобод и влияния на проводимую политику в Японии 2014–2019 [12]

Страна/год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Япония	1,04	0,99	0,99	1,01	1,02	0,96

Как мы видим уровень политического участия и уровень политических свобод и возможностей влияния на проводимую политику не меняется на протяжении всего временного периода. Можно сделать вывод, что цифровизация оказывает влияние на модель политического участия только стран Запада - дает дополнительные возможности населению влиять на проводимую политику, однако, не решает проблемы с артикуляцией интересов. В странах Востока цифровизация не меняет модель политического участия, существующая модель справляется с артикуляцией интересов групп. Стоит также упомянуть, что постепенный рост политического участия может отражать недовольство населения только на Западе, на Востоке это был бы скачок, что означало бы революционные движения (Л. Пай), но предпосылок к этому в виде падения доверия нет.

Вторая проблема: “Как изменится коммуникация в системе “личность – чиновник-государство?”

На Западе рационально-активное поведение граждан основывается на рыночном подходе (максимизация прибыли и минимизация потерь). Поэтому для населения государство – это организация, оказывающая услуги, берущая за это плату, и подконтрольная населению. Основная цель человека – это забота о себе, для достижения цели возможно использовать все законные методы, с минимальным вниманием на моральные аспекты. На Западе отношения человека к государству можно характеризовать принципом «государство для человека», где человек – выгодоприобретатель, а не винтик в огромном механизме, работающий на благо всего «организма». Задача человека – достичь успеха, задача государства (чиновника) – оказывать услуги населению за деньги.

Цифровизация в странах Запада выражается в повышении эффективности систем государственного управления, усилении возможностей влияния населения на проводимую политику и контроле чиновников. На основании этого мы можем полагать, что тренд на потребительский характер модели поведения населения по отношению к государству (и наоборот) будет только набирать силу и проявиться в качественно новой форме, а именно в технологически улучшенной культуре гражданственности. Сервисное государство будет становиться более эффективным механизмом удовлетворения потребностей населения, и если сейчас государство - супермаркет, то постепенно государство превратится в гипермаркет.

Эти предположения также подтверждаются технологиями искусственного интеллекта, внедряемых в странах Запада. Так, помимо технологий, улучшающих качество/количество оказываемых услуг, произошел переход от модели «человек – чиновник – оказанная услуга» к модели «человек – оказанная услуга». Внедряются технологии контроля и

влияния населения на деятельность управленцев, например, информационные порталы, не только оказывающие услуги, но и предоставляющие возможности контроля и обратной связи с чиновниками. Концепция электронного гражданина на Западе также ведёт не только к удобству получения услуги (например, через телефон), но и к возможности голосовать в онлайн-режиме. Модель «запрос снизу – решение сверху» не только сохраняется, но и усиливается возможность контроля «решения сверху» со стороны населения.

На Востоке подданническая политическая культура рождает пассивное отношение к политике, несмотря на политическую сознательность. [2]. Отношение к государству со стороны населения принципиально иное, чем на Западе: человек на Востоке ответственен перед государством также, как и перед начальником или семьей. В границах подданнической культуры человек – часть огромного механизма, который должен эффективно исполнять свою роль, отвечать за результат и тогда он вправе рассчитывать на уважение со стороны окружающих и блага со стороны государства. Принцип, на котором выстроены отношения между населением и государством – «человек для государства». Однако, если это условие выполняется, то за ним следует «государство человеку», такая модель обусловлена постоянным стремлением к гармонии, как в отношениях «человек-человек», так и в отношении «государство-человек».

При сохранении паттернов поведения, характерных для подданнической политической культуры, цифровизация в странах Востока выражается в повышении эффективности систем государственного управления, но без усиления влияния населения на проводимую политику. Можно полагать, что государство будет становиться более эффективным механизмом, где население будет играть роль «винтиков», однако, совершенствование механизма приведет и к улучшению жизни «винтиков», так как на Востоке уровень жизни населения привязан к экономическому благосостоянию механизма (государства).

Эти предположения также подтверждаются технологиями искусственного интеллекта, внедряемых в странах Востока. Основной тренд внедряемых технологий – рационализация процесса управления (улучшение качества/количества оказываемых услуг и т.д.), без внедрения технологий контроля чиновников. Информационные порталы содержат информацию и позволяют получить услуги, но не более того. Переход к модели «человек – оказанная услуга» не сопровождается усилением влияния человека на чиновника. Модель «решение сверху – принятие низами» сохраняется, увеличивается эффективность исполнения верхами их же решений, сохраняется стремление к гармонизации.

Третья проблема: “Каковы способы контроля населения?”

На Западе контроль населения осуществляется с помощью контроля медиа-дискурса, без прямого контроля поведения граждан [6]. Воздействие происходит именно на сознание людей, а внедрение паттернов поведения происходит скрыто. Так задаются мода, интересы, ценности и т.п. Результат такой теневой манипуляции сознанием – формирование необходимой картины мира (смыслы, ценности и потребности) в головах людей и, следовательно, формирования определенного поведения: социальные ценности определяют социальные нормы. Однако, даже столь продвинутые способы контроля оказываются неэффективны в ситуации с недовольством групп интересов с проводимой политикой. Вероятно, что технологии смягчают социальное недовольство, однако, полностью не убирают его. И, исходя из динамики уровня доверия (или его падения), можно предположить, что технологии манипуляции сознанием не могут заменить реальные блага, поскольку население не все понимает, но всё чувствует и, как следствие, происходит рост недовольства.

На Востоке контроль населения осуществляется с помощью государственного аппарата насилия напрямую. «Правила игры» прописываются, населению остается только их соблюдать. Культура эффективно обеспечивает согласование интересов групп. Часто можно увидеть обильную критику восточной модели управления за её «авторитарные методы», однако, на фоне кризиса, вызванного Covid-19, восточная модель показывает свою эффективность. В то время, как западная демократическая модель управления

демонстрирует тотальную неспособность справиться с ситуацией. О чем свидетельствует статистика распространения заражений. (Великобритания и США – западная модель. Китай и Япония – восточная модель).

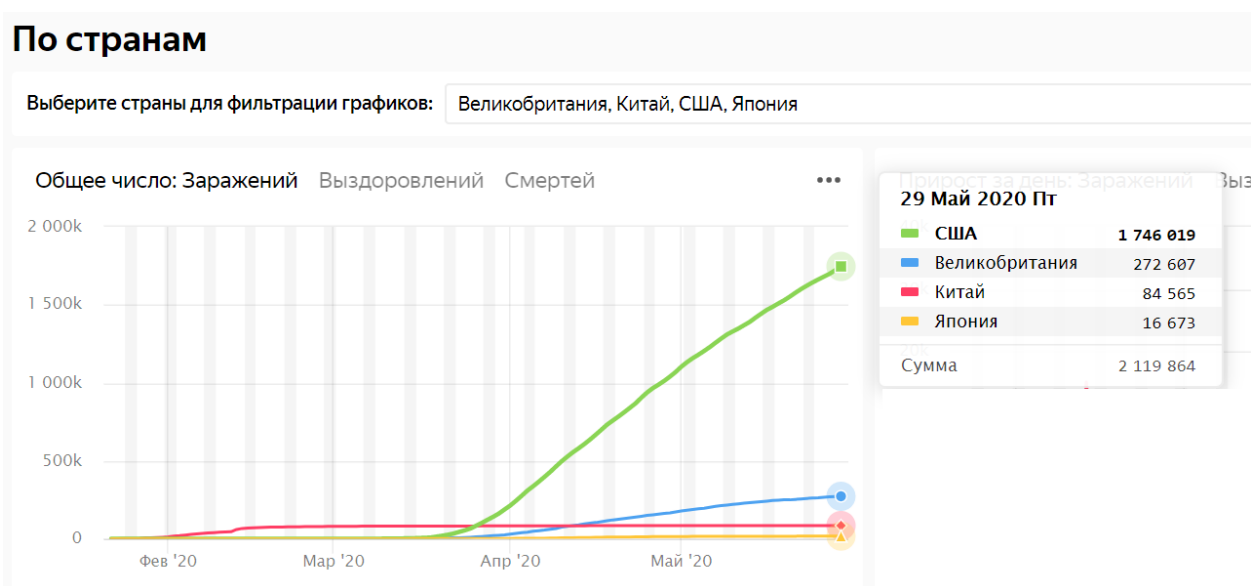


Рис. 1. Статистика распространения коронавируса

Выводы

Проведенный сравнительный анализ западной и восточной моделей цифровизации показал фундаментальное влияние политической культуры на конструирование и содержание модели цифрового правительства. Кроме того, проведенный анализ позволяет выделить сходства и различия, как самих моделей цифровизации, так и последствий их внедрения:

1. Обе модели стремятся увеличить качество/количество оказанных государственных услуг, упростить процесс их получения и снизить расходы на оказание этих услуг. Однако, если на Западе цифровизация развивает механизмы контроля и влияния общества на государственные органы власти, старается увеличить влияние населения на них, то на Востоке этого не происходит. Основные направления моделей: восточная - повышение эффективности, западная – повышение эффективности и увеличение возможностей контроля деятельности чиновников обществом.

2. Управленческие практики и модели западных стран не являются универсальными, а цифровизация не трансформирует современные модели управления под западный стандарт.

3. Формализованные каналы артикуляции интересов не являются универсальными по ряду показателей, а по эффективности даже уступают латентным каналам артикуляции.

4. Модель принятия решений, основанная на принципе «решение сверху – принятие низами», в Японии (восточная) в данный момент более эффективная, чем модель Великобритании (западная), устроенная по принципу «запрос снизу – решение сверху».

5. Цифровизация оказывает влияние на модель политического участия только стран Запада: она дает дополнительные возможности населению влиять на проводимую политику, однако, не решает проблемы с артикуляцией интересов. Цифровизация в странах Востока не меняет модель политического участия, существующая модель справляется с артикуляцией интересов групп.

6. Отношения человека и государства. Восточная модель «человек – винтик» в большой системе, что хорошо для системы – хорошо для человека. Западная модель

«человек – покупатель, эгоист», преследующий свою выгоду.

7. Контроль населения на Западе осуществляется при помощи механизма манипуляции сознанием посредством контроля медиа-дискурса, на Востоке - при помощи соблюдения традиций, ценностей, подкрепленных действиями аппарата насилия.

Вопрос о том, насколько технологии искусственного интеллекта смогут трансформировать систему государственного управления и адаптировать природоподобные технологии к управлению нарастающим разнообразием потребностей современных обществ, еще ждет своих исследователей. Наряду с позитивными моментами, цифровизация несет с собой угрозы и риски паноптицизации (тотального контроля) за индивидом и обществом, не оставляющих места для частной жизни.

Литература

1. Акаткин Ю.М., Ясиновская Е.Д. Цифровая трансформация государственного управления. Датацентричность и семантическая интероперабельность / Ю.М. Акаткин, Е.Д. Ясиновская. - Препринт. - Москва: ДПК Пресс, 2018. - 48 с.
2. Алмонд Г.А. Гражданская культура (подход к изучению политической культуры) // Полития. - 2010. - № 2 (57). - С. 122-144.
3. Давыдова Ю.А. Искусственный интеллект в политическом управлении: тенденции и перспективы // Журнал политических исследований. – 2023. – Т. 7, № 4. – С. 100–113.
4. Володенков С.В. Образ цифрового будущего как модель конституирования реальности: сценарии формирования и репрезентации // Журнал политических исследований. – 2023. – Т. 7. - № 4. – С. 33-46.
5. Мухаев Р.Т. Модели коммуникации власти и общества в механизме публичного управления современной Японии // Знание. Понимание. Умение. - 2016. - №2. - С. 178-198.
6. Мухаев Р.Т. Политика в постмодерне: набор практик манипуляции знаками // Многоликая политика. Сборник статей / под ред. Р.Т. Мухаева. – М.: Издательские решения, 2019. С. 3-10.
7. Пай Л. Незападный политический процесс // Политическая наука. - 2003. - №2. - С. 66-85.
8. Хантингтон С., Бергер Л. Многоликая глобализация: культурное разнообразие в современном мире / под ред. Питера Л. Бергера и С. Хантингтона; пер. с англ. В.В. Сапова под ред. М.М. Лебедевой. - Москва: Аспект Пресс, 2004. – 378 с.
9. Всемирный банк. Гуманитарный портал. – 2003–2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/organizations/world-bank/info> (дата обращения: 02.05.2023)
10. Рейтинг развития электронного правительства ООН. – 2003–2020. [Электронный ресурс]. URL: **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки..** un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/85 (дата обращения: 02.05.2023)
11. Рейтинг уровня демократии // The Economist Intelligence Unit. – 2006–2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eiu.com/n/> (дата обращения: 02.05.2020)
12. Рейтинг GRICS. Всемирный банк. – 2004–2020. [Электронный ресурс] URL: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#> (дата обращения: 03.05.2023)

References

1. Akatkin Yu.M., Jasinovskaja E.D. Tsifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya. Datatsentrichnost' i semanticheskaya interoperabel'nost' [Digital transformation of public administration. Data-centricity and semantic interoperability], *Preprint* [Preprint]. 2018, 48 p. (In Russia).
2. Almond G.A. Grazhdanskaya kul'tura (podkhod k izucheniyu politicheskoy kul'tury) [Civic culture (an approach to the study of political culture)], *Politiya* [Polity]. 2010, pp. 122-144. (In Russia).
3. Davydova Ju. A. Iskusstvennyj intellekt v politicheskom upravlenii: tendencii i perspektivy

- [Artificial intelligence in political management: trends and prospects], *Zhurnal politicheskikh issledovanij* [Journal of Political Studies]. 2023, pp. 100-113. (In Russia).
4. Volodenkov S. V. Obraz cifrovogo budushhego kak model' konstituirovaniya real'nosti: scenarii formirovaniya i reprezentacii [The image of the digital future as a model of the constitution of reality: scenarios of formation and representation], *Zhurnal politicheskikh issledovanij* [Journal of Political Studies]. 2023, pp. 33-46. (In Russia).
5. Mukhaev R.T. Modeli kommunikatsii vlasti i obshchestva v mekhanizme publichnogo upravleniya sovremennoy Yaponii [Models of communication between government and society in the mechanism of public administration in modern Japan], *Znanie. Ponimanie. Umenie* [Knowledge. Understanding. Ability]. 2016, pp. 178-198. (In Russia).
6. Mukhaev R.T. Politika v postmoderne: nabor praktik manipulyatsii znakami [Politics in Postmodernity: a set of sign manipulation practices], *Mnogolikaya politika. Sbornik statey* [A multifaceted policy. Collection of articles]. 2019, pp. 3-10. (In Russia).
7. Pay L. Nezapadnyy politicheskiy protsess [Non-Western political process], *Polit. Nauka* [Polit. Science]. 2003, pp. 66-85. (In Russia).
8. Hantington S., Berger L. [Kul'turnoe raznoobrazie v sovremennom mire. Mnogolikaja globalizaciya]. *Aspekt-Press*. [Aspect-Press]. 2004, 378 p. (In Russia).
9. Vsemirnyy bank. Humanitarian Portal. Available at: <https://gtmarket.ru/organizations/world-bank/info>. (Accessed: 02.05.2023.).
10. Reyting razvitiya elektronogo pravitel'stva. The UN. Available at: <https://>**Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.** (Accessed: 02.05.2023.).
11. Reyting urovnya demokratii. The Economist Intelligence Unit. Available at: <https://www.eiu.com/n/>. (Accessed: 02.05.2020.).
12. Reyting GRICS. The World Bank. Available at: <https://databank.worldbank.org/>. (Accessed: 03.05.2023.).