

Цифровая трансформация государственного управления: проблемы и решения

Digital transformation of public administration: challenges and solutions

DOI: 10.12737/2587-6295-2025-9-4-87-112

УДК: 32; 351; 351.9

Получено: 19.10.2025

Одобрено: 23.11.2025

Опубликовано: 25.12.2025

Мухаев Р.Т.

Д-р полит. наук, профессор, профессор кафедры политического анализа и социально-психологических процессов, ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», г. Москва

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, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

e-mail: muhaev_r@mail.ru

Чубаров А.И.

Аспирант кафедры политического анализа и социально-психологических процессов, ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», г. Москва

e-mail: chubarov-artem98@yandex.ru

Chubarov A.I.

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

e-mail: chubarov-artem98@yandex.ru

Аннотация

Цель исследования – выявление последствий цифровой трансформации механизма государственного управления в условиях неопределенности для достижения устойчивости системы с учетом влияний разных культурных сред и политических режимов. Развитие информационного общества характеризуется перманентными изменениями, которые обусловлены влиянием различных факторов. Их влияние превращает развитие общества в череду вызовов и угроз, кризисов, купирование которых является функцией системы государственного управления. Для их распознания, система управления должна чутко реагировать на меняющиеся запросы и ожидания общества, которые приобретают все более индивидуальный характер и транслируются через социальные сети и цифровые платформы. Возникает новая реальность, в которой, благодаря цифровизации, отношения власти и общества приобретают субъектно-субъектный характер. Что несет с собой цифровая трансформация публичного управления: блага или риски? В чем различия между электронным и цифровым правительством? Какие цифровые модели политических режимов наиболее эффективны в условиях социального разнообразия и кризисов? Насколько эффективны инструменты цифрового государства для согласования интересов? Методами, использованными в процессе написания настоящей статьи, выступили: сравнительный анализ административных практик различных стран в условиях цифровизации, количественный анализ статистики и эмпирических данных WGI. Основными выводами проведенного

исследования выступают следующие положения: цифровые технологии играют важную роль в достижении устойчивости систем управления в периоды кризиса, они используются как средство контроля поведения, воздействуя не только информационно, но и фактически. По ряду параметров цифровая версия авторитарного политического режима оказывается более эффективной и устойчивой в условиях кризиса, по сравнению с цифровой версией демократической модели. *Теоретическая значимость* исследования заключается в выявлении корреляции последствий цифровой трансформации системы государственного управления с достижением устойчивости в условиях неопределенности; в определении влияния культурных факторов и типов политических режимов на скорость имплементации цифровых технологий в систему публичного управления с целью повышения их устойчивости и эффективности в обществах цифровых платформ.

Ключевые слова: цифровое правительство, электронное государство, государственное управление, цифровые платформы, цифровая трансформация.

Abstract

The purpose of the study is to identify the consequences of the digital transformation of the mechanism of public administration in conditions of uncertainty to achieve the sustainability of the system, taking into account the influences of different cultural environments and political regimes. The development of the information society is characterized by permanent changes that are caused by the influence of various factors. Their influence turns the development of society into a series of challenges and threats, crises, the relief of which is the function of the public administration system. To recognize them, the management system must be responsive to the changing demands and expectations of society, which are becoming more individual and broadcast through social networks and digital platforms. A new reality is emerging in which, thanks to digitalization, relations between government and society are becoming subject-to-subject. What does the digital transformation of public administration bring with it: benefits or risks? What are the differences between e-government and digital government? Which digital models of political regimes are most effective in conditions of social diversity and crises? How effective are the tools of the digital state for coordinating interests? The methods used in the process of writing this article were: a comparative analysis of administrative practices of different countries in the context of digitalization, a quantitative analysis of statistics and empirical data from the WGI. The main conclusions of the study are the following: digital technologies play an important role in achieving the sustainability of management systems in times of crisis, they are used as a means of controlling behavior, affecting not only information, but also in fact. According to a number of parameters, the digital version of the authoritarian political regime proves to be more effective and stable in times of crisis, compared with the digital version of the democratic model. The theoretical significance of the study lies in identifying the correlation of the consequences of the digital transformation of the public administration system with achieving sustainability in conditions of uncertainty; in determining the influence of cultural factors and types of political regimes on the speed of implementation of digital technologies in the public administration system in order to increase their sustainability and effectiveness in digital platform societies.

Keywords: digital government, e-government, public administration, digital platforms, digital transformation.

Введение

Одной из альтернатив, призванных улучшить адаптивность и устойчивость систем государственного управления к работе в условиях перманентной неопределенности, выступает внедрение цифровых технологий. Если ранее государственное управление представляло собой сложную среду, в которой преобладали такие ценности, как эффективность, легитимность, то современные реалии диктуют необходимость введения новой переменной под названием устойчивость.

Влияние разнонаправленных факторов современной фазы развития общества

обусловили его главную угрозу – неопределенность. Ускорение времени, характеризующееся ростом количества событий, происходящих в единицу времени, превращает социальную реальность в калейдоскоп меняющихся явлений, процессов, смыслов. В этих условиях тотальной неопределенности островком надежды на стабильность и предсказуемость является современное публичное управление. Возникает вопрос: «Действительно ли система государственного управления способна выступать эффективным инструментом купирования угроз и рисков, а цифровизация откроет новый этап в отношениях власти и общества, в котором государство станет механизмом, чутко улавливающим запросы и ожидания общества?».

Целью исследования является выявление последствий внедрения цифровых технологий для достижения устойчивости государственного управления в условиях неопределенности с учётом различий культурных сред и политических режимов.

Под термином «устойчивость» в статье подразумевается способность системы адаптироваться и в случае необходимости трансформироваться в ответ на воздействие кризиса для достижения государственной состоятельности (функциональной и консолидационной). Государственная состоятельность – это способность государства выполнять формально закреплённые за ним основные функции (функциональная траектория), а также результат политической идентификации населения с государством, признание особой роли последнего в консолидации политического сообщества (консолидационная траектория).

Обзор научной литературы

С некоторых пор вопросы цифровизации стали предметом научного анализа в зарубежной и отечественной науке. Исследователи обращают внимание на различные стороны той трансформации публичного управления, что происходит под воздействием цифровизации.

Ряд исследователей акцентировали внимание на технологиях и механизмах конструирования знаковой реальности [3, с. 25–33], что задаёт актуальные модели поведения подвластных [10, с. 3–10]. Одной из фундаментальных работ в этом вопросе выступает книга Питера Бергера и Томаса Лукмана «Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания» [3]. Главной идеей выступает мысль о том, что реальность, которую мы (люди) считаем объективной и данной нам от природы, на самом деле есть не что иное, как результат социального взаимодействия, т.е. она создается и поддерживается самими людьми через коммуникацию. Совместная деятельность, в том числе в форме общения, приводит к формированию общих представлений о мире, которые начинают восприниматься участниками взаимодействия как нечто само собой разумеющееся и объективное. Повседневность – результат массовой договорённости, «нормальное», «естественное» – исторически сложившиеся социальные конструкции, а не некие абсолютные законы мироздания. Авторы вводят такое понятие как «Символический универсум», его роль – создание у индивидов ощущения, что то, как они живут – правильно. Данное исследование П. Бергера и Т. Лукмана представляется актуальным в контексте настоящей статьи, ввиду его способности к демонстрации механизма формирования социальной реальности, которая сегодня конструируется в рамках пространства цифровых платформ.

Другие исследователи занимались разработкой сценариев и моделей презентации поведенческих моделей в цифровой реальности [5, с. 38–42], обращая внимание на риски для субъектности индивида и общества, что несёт в себе процесс цифровой трансформации общественной жизни, в частности её политической сферы [5, с. 40]. Так, С.В. Володенков в своей работе «Образ цифрового будущего как модель конституирования реальности: сценарии формирования и презентации» [5], рассматривает то, каким образом посредством цифровых технологий различные акторы (государство, медиакорпорации и т.д.) навязывают обществу определённые образы будущего, которые начинают восприниматься последним как истина. Так как навязанные модели мышления определяют цели развития и правила игры, результатом победы в противостоянии видений будущего будет получение возможности

контроля настоящего. В определённом смысле данная работа выступает примером современного применения теории П. Бергера и Т. Лукмана.

Отдельными исследователями разрабатывалась проблематика роли технологии Big Data в процессе цифровой трансформации публичного управления с целью минимизации рисков [1, 12]. Так, Ю.М. Акаткин и Е.Д. Ясиновская в своём исследовании «Цифровая трансформация государственного управления. Датацентричность и семантическая интероперабельность» [1] рассматривают технологические и организационные принципы перехода от «бумажного» государственного управления к цифровому. Исследователи обращают внимание на то, какие изменения необходимо провести в работе государственного аппарата, чтобы услуги стали удобными, прозрачными и эффективными. Безусловным достоинством данной монографии выступают описанные архитектурные и управленческие основы для работы с технологиями Big Data в государственном секторе несмотря на то, что авторы и не используют напрямую данный термин (Big Data), заменяя его, на то время (2018 год), более академически популярными вариациями «массивы данных», «интегрированные информационные ресурсы» и т.д. Следует отметить, что технологии Big Data в современных реалиях играют важную роль не только в вопросах достижения функциональной траектории государственной состоятельности, но и в вопросах достижения консолидационной траектории. Вместе с тем, технологии Big Data выступают инструментом повышения эффективности символического насилия.

Помимо прочего исследователи также занимались разработкой различных последствий цифровой трансформации. В совместном исследовании «Цифровизация пространства современной политики в условиях глобальных технологических трансформаций: актуальные научные подходы, модели и сценарии» [6] С.В. Володенков, А.В. Федорченко и М.А. Артамонова осуществляя научный обзор, систематизировали современные на тот момент представления о том, как цифровые технологии трансформируют политику. Сущностно исследование включает в себя три блока. В первом происходит описание и сопоставление различных теорий, через призму которых в научной среде рассматривается феномен цифровой политики. Во втором авторами производится анализ различных моделей цифровизации политики. В третьем исследователи размышляют относительно возможных вариантов развития событий в будущем, описывая оптимистичный, пессимистичный и другие сценарии. Авторы также отмечают возникающие в следствии цифровой трансформации риски для государственного суверенитета [6, с. 48–49].

Достаточно популярным направлением научной разработки является исследование возможностей использования цифровых технологий для повышения эффективности государственного управления. Т.В. Игнатова, Д.Е. Иванова, В.Е. Иванов и А.А. Сибилева в своей работе «Инновационные технологии в государственном управлении: цифровизация процессов и их эффективность» [8] рассматривают как сами внедряемые технологии, так и то, каким образом имплементация таких технологий трансформирует существующие процессы. Ценность исследования заключается в его оценочном характере, авторы стремятся не только описать технологии, но и проанализировать их реальную полезность с точки зрения повышения эффективности [8, с. 19–20], скорости, прозрачности и собственно самого качества государственных услуг.

Не менее популярным направлением научной разработки выступает исследование роли цифровых технологий в вопросах достижения легитимности государственного управления. В своей работе «Автократия в цифровой вселенной: перспективы и угрозы политической легитимации» [16] С.Н. Федорченко рассматривает новые возможности и риски для недемократических режимов, что таит в себе цифровая трансформация. С одной стороны, цифровые технологии создают мощнейшие и дешёвые инструменты для контроля населения и легитимации режимов [16, с. 19-21], с другой, порождают уязвимости, которые могут подорвать существующие режимы. Изучение работы данного автора и иных исследований на схожую тематику приводит к выводу: цифровые технологии создают окно возможностей для достижения высокого уровня легитимности государственного управления, без достижения

соответствующего уровня эффективности.

Тем не менее сама по себе роль и значение цифровых технологий в вопросе достижения устойчивости как основного критерия качества управления в период неопределенности в контексте различных культурных сред [17] и политических режимов была скромно представлена в политологической научной литературе, что и стало причиной выбора авторами для настоящего исследования именно этой проблематики.

Методы

Теоретическую основу данного исследования составляет мультипарадигмальная методология сравнительного анализа, предусматривающая использование концепции «цифрового правительства» (Digital government). Выводы и обобщения авторов опираются на эмпирические данные Worldbank (методика оценивания эффективности государственного управления WGI); ООН (методика оценивания развития электронного правительства E-Government Development Index – EGDI); Статистика распространения Covid-19 по данным Яндекс (Датасет подготовлен на основе информации университета Джонса Хопкинса, сайта стопкоронавирус.рф и сервисов Яндекса).

Результаты анализа

Цифровая трансформация публичного управления

Влияние цифровой трансформации государственного управления с целью достижения устойчивости и стабильности в условиях неопределенности можно выявить через сравнение электронной и цифровой версии государства, выступающих формой организации двух типов обществ. Электронное и цифровое общество – это два последовательных этапа технологического развития общества. Несмотря на то, что информационное общество не может возникнуть, минуя электронное, оно значительно отличается от своего предшественника и образует качественно новый этап жизни гражданского общества. Цифровое общество – более продвинутая стадия развития, где инфраструктура функционирует на основе развитых цифровых технологий (искусственный интеллект, облачные вычисления, автоматизированные системы).

Электронное общество характеризуется:

1. Использованием электронных устройств во всех сферах жизни.
2. Существованием электронного документооборота.
3. Функционированием электронного правительства и госуслуг.
4. Появлением средств массовой коммуникации.
5. Наличием традиционных медиа, как основного источника информации и ключевого «производителя реальности».

Цифровое общество представляет собой более продвинутую форму и характеризуется рядом признаков:

- значительная часть общественной жизни и коммуникаций проистекают в виртуальном пространстве;
- цифровизация всех сфер жизнедеятельности общества;
- автоматизация практически всех сфер жизни;
- сетевой характер взаимодействия в социуме;
- развитие единого глобального информационного пространства;
- основным источником информации, «производителем» реальности – выступают новые медиа [6, 19, 20, 22].

Важно отметить, что переход к цифровому управлению требует значительных усилий и ресурсов, поскольку это не просто модернизация существующих систем, а создание принципиально новой модели управления, соответствующей требованиям постинформационного общества [2, с. 5-7].

Не менее важное обстоятельство, что цифровые технологии используются не только для достижение функциональной состоятельности государства – способности выполнять

сформулированные в законе функции, но и для роста степени консолидационной состоятельности, как результата политической идентификации населения с государством, признание роли последнего в консолидации политического сообщества.

Архитектура цифрового государства состоит из следующих элементов:

1. Единый портал, содержащий большой массив данных, позволяющий индивиду получить услугу непосредственно, т.е. без переадресации на сайты отдельных ведомств. Качественно новой особенностью порталов нового поколения, что серьезно отличает их от предыдущего, выступает наличие транзакционной интеграции.

2. Единая база данных, что позволяет значительно ускорять процесс предоставления услуг для граждан. Подобная база данных доступна для органов власти различных уровней, что, с одной стороны, приводит к увеличению возможностей адаптации данных под запросы каждого конкретного органа-интересанта, с другой стороны, приводит к упрощению межведомственного взаимодействия.

3. «Эластичная» инфраструктура.

4. Унифицированная система анализа данных.

5. Использование индивидуальных систем распознавания запросов с целью роста релевантности оказываемых услуг населению [4, 5].

Однако, реализуемость подобных проектов на данный момент не высока, из всех проектов цифрового правительства по всему миру лишь 20% являются успешными [5]. Основными принципами функционирования цифрового правительства выступают следующие позиции:

1. Правительство функционирует как платформа. Подобный способ существования приводит к возможности вовлечения активных граждан в процесс управления и согласования интересов, без участия которых не инициируются важные начинания государства. Ролевая модель государства имеет скорее организаторское начало, выступая модератором гражданской активности оно посредством внедрения инноваций достигает роста показателей эффективности управления.

2. Предоставление услуг как государственных, так и муниципальных осуществляется по принципу «одного окна». Следование данному принципу приводит к серьезному упрощению процесса получения и оказания услуг; а также позволяет унифицировать и автоматизировать административные процедуры по их предоставлению.

3. Предоставление всех услуг в режиме онлайн. Данный формат исключает чиновника из цепочки «гражданин-чиновник-услуга», таким образом приводит её к состоянию «гражданин-услуга». Как таковая необходимость в офлайн коммуникации отпадает, услуги предоставляются посредством цифры с использованием технологии больших данных.

4. Дебюрократизация управленческой системы. Цифровой формат предоставления услуг как безальтернативная данность, приводит кциальному предоставлению «клиентом» информации по запрашиваемой услуге и упрощению всего административного процесса её предоставления.

5. Скорость и простота процесса запроса и получения государственных услуг. Цифровые платформы действуют не только в рамках веб-сайтов, но и в виде мобильных приложений. Доступ граждан к услугам осуществляется «бесшовно» в случае перехода на другое устройство. Так, люди могут заполнить заявление на получение загранпаспорта с компьютера, а отправить и следить за ходом исполнения услуги уже с мобильного телефона.

6. Принцип проактивного управления. Государство стремится предоставлять услуги до их фактического запроса со стороны граждан, это позволяет существенно снизить планку пиковых нагрузок как отдельных ведомств, так и цифровых платформ в целом. Логика заключается в том, чтобы заранее подготовить и предложить человеку услугу, за которой он, и так, обратится. Например, замена паспорта по достижению установленного законом возраста. Особое внимание уделяется каналам обратной связи, чтобы отслеживать релевантность действий органов власти.

7. Принцип клиентоориентированности. В вопросе предоставления услуг государство

стремится максимизировать соответствие их запросам широкого круга интересантов при соблюдении персонального характера их адресации. Услуга конструируется на основании обработки большого объема данных об интересанте, условиях окружающей среды и материалах статистики. Таким образом цифровые услуги получают высокую степень актуальности и персонализации для большинства «клиентов».

8. Принцип открытости, доступности и инклюзивности процесса предоставления услуг. Государственные органы при оказании услуг ориентируются не только на взаимодействие с «клиентом» т.е. гражданином-получателем услуги, но и со смежными правительственные структурами. Государство обеспечивает равный доступ к услугам со стороны всех групп населения, в том числе и уязвимым категориям граждан, качество услуг не зависит от статуса заявителя.

Практическая реализация вышеперечисленных принципов функционирования цифрового правительства обеспечивается применением цифровых технологий. Они дают возможность быстро распознавать и реагировать на запросы «клиентов». Это такие технологии как:

1. Облачные технологии. Позволяют обеспечить оперативность, высокую производительность при оказании услуг при этом минимизируют затраты на их предоставление.

2. Технологии Big Data. Благодаря большому массиву данных из различных источников, что постоянно обновляются, государство получает возможность оказывать услуги проактивно.

3. Технологии искусственного интеллекта. Сокращается время на выполнение рутинных процессов при этом качество конечной версии услуги сохраняется.

4. Блокчейн технологии. С одной стороны, позволяют равномерно распределять функции, ответственность, и в определённой степени снизить нагрузку на вертикаль власти, с другой стороны, дают возможность роста качества межведомственного взаимодействия в условиях децентрализации.

5. Технологии интернет вещей. Создают возможность передачи данных между физически связанными объектами без непосредственного участия человека. Органы управления получают возможность сбора данных о состоянии тех или иных объектов без каких-либо дополнительных процедур их верификации.

Нельзя не согласиться с мнением отечественного политолога С.В. Володенкова о том, что трансформация модели государственного управления посредством внедрения цифровых механизмов влечёт за собой необходимость в переосмыслиннии значения и роли государства, которая меняется в контексте режимных моделей [5, с. 37].

Цифровые платформы в структуре политических режимов

Изучение роли цифровых платформ в нынешних реалиях приводит к выводу о том, что современные политические режимы организуются на основе этих платформ. Платформы выступают не только как инструменты достижения функциональной и консолидационной состоятельности управления, они характеризуют алгоритмы функционирования общества [18]. От конфигурации действующей в стране системы цифровых платформ во многом зависит совокупность методов и средств реализации государственной власти, определяющая степень политической свободы личности и характер её отношений с властью. При этом влияние цифровых платформ на функционирование различных типов политических режимов априори неоднозначно.

В рамках демократии цифровые платформы обеспечивают не только эффективную реализацию государством своих функций посредством алгоритмизации деятельности служащих и цифровом контроле за ними, но выступают каналами обратной связи с обществом. Для общества платформы становятся площадками артикуляции запросов граждан, на основании которых выстраивается политический курс. Помимо этого, платформы выступают ареной борьбы политических конкурентов и средством свободной презентации

своих проектов будущего потенциальным «клиентам». СМИ свободно действуют в рамках цифровых платформ.

В рамках авторитарного политического режима цифровые платформы выполняют роль селективного контроля со стороны государства за личностью, основанном на принуждении. При свободе экономической деятельности в условиях авторитаризма существует запрет на участие индивида в политике. Государство осуществляет контроль за цифровыми платформами, которые не выступают ареной для формирования общественного мнения. Деятельность по производству смыслов в рамках платформ со стороны заинтересованных групп ограничена, хотя и допускается существование иных смысловых конструктов, но платформы транслируют преимущественно нарративы государственной идеологии. Заложенные в цифровые платформы алгоритмы не дают возможности публикации контента определенного смыслового содержания путем их распознавания технологиями ИИ. Таким образом создаются ограничения возможностей критики правящей партии. Ограничение свободы слова СМИ и обычных пользователей происходит при помощи внешнего цифрового контроля со стороны программ при помощи так называемой редактуры, то есть самоограничения ввиду нежелания попасть в «немилость».

В рамках тоталитарного режима цифровые платформы позволяют обеспечить всеобщий контроль и жесткую регламентацию со стороны государства всех сфер жизни общества и личности посредством вооруженного насилия. Большинство сюжетов описанных в книге Оруэлла «1984» благодаря цифровым платформам и ИИ могут быть реализованы на практике, так как цифра решает основную проблему всех тоталитарных режимов – дороговизну контроля. Все граждане становятся героями цифрового паноптикума, а цифра их стражником.

На практике в реальной жизни сложно говорить о существовании в каком-либо государстве одного из трёх описанных выше политических режимов в чистом виде, скорее речь идет о некоторой совокупности признаков, указывающих на элементы тех или иных режимов.

Модели имплементации цифровых практик в публичное управление

Сегодня цифровизация управления не является сюжетом фантастических блокбастеров, она происходит повсеместно. Интересным представляется тот факт, что цифровизация систем государственного управления имеет место быть, как в странах Запада, так и в странах Востока, однако содержательно они отнюдь не идентичны. При этом эффективность управления в некоторых странах Востока, оказывается выше, чем в западных странах, что несколько противоречит существующему стереотипу о превосходстве западных моделей управления. Для подтверждения данного тезиса, предлагается рассмотреть рейтинги электронного правительства и эффективности государственного управления Японии и Великобритании в период 2014–2018 гг.

Таблица 1

Рейтинг EGDI Японии и Великобритании 2014–2018 [14]

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

Таблица 2

Рейтинг Government Effective Японии и Великобритании 2014–2018 [13]

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

Исследователи выделяют три модели цифровизации:

1. Англо-американская модель.
2. Европейская модель.
3. Азиатская модель.

Цифровизация как модель коммуникации власти и общества следует за этапом создания электронного правительства и представляет собой этап повсеместного распространения цифровых платформ с целью повысить не только количество, но и качество государственных услуг, упростить процесс их получения для «клиентов», а также снизить ресурсные затраты на их оказание. Однако, если западный трек цифровизации предполагает рост возможностей контроля и влияния обществом на органы власти посредством цифровых платформ, то восточный трек не предполагает подобных изменений.

Практика показывает, что цифровизация в странах с преобладанием характеристик авторитарных режимов приводит к улучшению качества управления, к увеличению количественных и качественных способов контроля «за телом». В то время, как в странах с преобладанием характеристик демократических режимов, цифровизация также ведет к улучшению качества управления, но вместо контроля «за телом» качественно и количественно растут возможности контроля за смыслами т.е. за порядком в головах [11, с. 55-56]. В каком-то смысле, паноптикум остаётся, просто страх перед «стражником» заменяется страхом пропустить зрелище, и потому человек в эту «клетку» заходит добровольно.

Деанонимизация как процесс сбора информации о пользователе с целью её раскрытия, существует при всех политических режимах. При авторитарных и тоталитарных режимах цель деанонимизации интуитивно ясна – нельзя контролировать, если не можешь отследить. Менее интуитивной, а потому на порядок более интересной, является цель деанонимизации в рамках демократических политических режимов. Декларируемыми основаниями деанонимизации выступает стремление государства улучшить качество защиты граждан от различных опасностей и более комфортное существование. Нельзя сказать, что это лишено здравого смысла, но справедливо и иное: одним из основных камней преткновения возможности контроля за порядком в головах – выступает анонимность, ибо она – главный враг медиаповедения.

Это наблюдение сформулировано на основе парадокса, произошедшего в период президентской избирательной кампании в США Д. Трампа и К. Харрис в 2024 г. По социологическим замерам CNN и других каналов, и агентств изучения общественного мнения, Харрис иной раз с сильным отрывом в голосах выигрывала в этих выборах, однако, победил Трамп. Далее, ряд избирателей в интервью отмечали, что не высказывали свою позицию в поддержку Трампа публично, особенно в цифровом пространстве, не желая получить негативный отзыв. «Сpirаль молчания», играющая против Трампа в период предвыборной агитации, была ниспровергнута принципом тайного голосования в день выборов.

Как показывает практика, цифровые системы управления заметно повышают адаптивные возможности механизма регулирования, его способность повышения государственной состоятельности (функциональной и консолидационной) в условиях кризисных ситуаций, адаптировать и трансформировать общество в ответ на воздействие кризиса. Устойчивость системы управления перед лицом кризиса, ее поведение в условиях нелинейной динамики, становится определяющим фактором качества управления. Это можно

проиллюстрировать на примерах разных стран.

Первый кейс: устойчивость цифровой системы государственного управления Германии в условиях миграционного и коронавирусного кризиса.

Помогла ли цифровизация копировать миграционный кризис в Германии? Перед непосредственным анализом динамики государственной состоятельности необходимо охарактеризовать основные направления цифровизации системы в миграционном вопросе и привести примеры используемых технологий.

Цифровая трансформация в сфере миграционной политики реализуется по нескольким ключевым направлениям. Первое из них — упрощение административных процессов, которое включает автоматизацию подачи заявлений на визу, убежище или гражданство, а также налаживание электронного документооборота между различными ведомствами, такими как BAMF или Ausländerbehörde и др. Второе направление — контроль миграционных потоков и обеспечение безопасности. Здесь активно применяются биометрические технологии, включая технологии отпечатков пальцев и распознавания лиц, а также ведётся цифровой учёт всех прибывающих и выезжающих посредством централизованных баз данных. Третье важное направление — содействие интеграции мигрантов в общество, которое выражается в создании специализированных платформ для изучения немецкого языка и поиска работы, в развитии онлайн-программ адаптации, а также в создании информационных порталов, разъясняющих мигрантам их права и обязанности. Финальным, четвёртым направлением выступает рост прозрачности и качества статистического учёта, которое подразумевает сбор, анализ и публикацию миграционных данных в режиме реального времени, а также поддержку научных исследований миграционных процессов и их последствий.

Примерами цифровых технологий, используемых миграционной системой, выступают следующие образцы.

Таблица 3

Примеры цифровых технологий миграционной системы Германии

Пример технологии	Описание
easyVIS	Платформа для подачи заявлений на визу и отслеживания статуса обращения
Migrations- und Integrationsmonitor	Онлайн-инструмент мониторинга миграции и интеграции, использующий визуализацию данных
AnKER-Zentren с биометрией	Центры первичного приёма с использованием цифровых карт, биометрии и цифрового обмена данными между ведомствами
Integreat App	Многоязычное мобильное приложение с информацией о местных услугах, курсах, возможностях для мигрантов
Deutsch lernen mit BAMF-App	Приложение для изучения немецкого языка, адаптированное под интеграционные курсы
Digitalisierung der Ausländerbehörden	Проект по цифровизации иммиграционных офисов: электронная запись, онлайн-заявки и коммуникация

После характеристики основных направлений использования цифровых технологий и их примеров представляется возможным приступить к анализу динамики государственной состоятельности в условиях миграционного кризиса с учётом действия описанных технологий и проведенных преобразований.

Следует отметить, что приток беженцев в страны Европы был и до 2015 г., однако миграционный кризис случился именно осенью 2015 г., поскольку именно в это время поток многократно увеличился. В большом количестве стали пребывать беженцы и нелегальные мигранты из стран Северной Африки, Ближнего Востока и Южной Азии [7]. 2015 год можно считать годом начала миграционного кризиса, так как сам по себе кризис начал воздействовать на систему только в сентябре. Это привело к тому, что глобально он не повлиял на показатели государственной состоятельности Германии за 2015 год. Поэтому 2015 год можно считать годом, в котором показатели состоятельности системы государственного управления отражают уровень эффективности этой системы (как функциональной, так и консолидационной) до воздействия на неё кризиса. Таким образом они отражают некое «исходное» состояние системы.

Таблица 4

Государственная состоятельность Германии (2015 год) [13]

	Показатель	2015
Функциональная	Эффективность правительства	1.7
	Качество законодательства	1.7
Консолидационная	Право голоса и подотчетность	1.4
	Политическая стабильность и отсутствие насилия	0.9
	Верховенство закона	1.9
	Контроль коррупции	1.8

Очевидно, что за исключением политической стабильности и отсутствия насилия, в целом система имела сравнительно высокий уровень государственной состоятельности, как функциональной, так и консолидационной. Ситуация изменилась в 2016 г. В 2016 г. система начала ощущать в полной мере негативное воздействие на себе миграционного кризиса, который привёл как к росту насилия внутри страны – падение на 0.2 пункта показателя «Политическая стабильность и отсутствие насилия», так и к снижению доверия граждан к проводимой политике на фоне роста преступности – падение на 0.3 пункта показателя «Верховенство закона».

Таблица 5

Государственная состоятельность Германии (2015–2016) [13]

	Показатель	2015	2016
Функциональная	Эффективность правительства	1.7	1.7
	Качество законодательства	1.7	1.8
Консолидационная	Право голоса и подотчетность	1.4	1.4
	Политическая стабильность и отсутствие насилия	0.9	0.7
	Верховенство закона	1.9	1.6
	Контроль коррупции	1.8	1.8

Вместе с тем, нельзя не отметить тот факт, что глобального «обвала» системы не произошло. Об этом свидетельствует отсутствие негативной динамики по остальным показателям, что в свою очередь может быть аргументом в поддержку результатов исследования, проведенного ОЭСР. Оно говорит о том, что система, состоящая из качественных институтов, выигрывает не только от развития, но и от отсутствия резких спадов [21]. Однако из этого не следует, что наличие качественных институтов автоматически означает устойчивость системы. Об устойчивости системы государственного управления Германии, как способности адаптироваться и трансформироваться перед лицом кризиса с целью достижения государственной состоятельности, говорит динамика показателей государственной состоятельности с 2015 (до кризисного состояния) по 2018 год (до начала следующего сильного кризиса – корона-кризиса).

Таблица 6

Государственная состоятельность Германии (2015–2019) [13]

	Показатель	2015	2016	2017	2018	2019
Функциональная	Эффективность правительства	1.7	1.7	1.7	1.6	1.5
	Качество законодательства	1.7	1.8	1.8	1.8	1.7
Консолидационная	Право голоса и подотчетность	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
	Политическая стабильность и отсутствие насилия	0.9	0.7	0.6	0.6	0.6
	Верховенство закона	1.9	1.6	1.6	1.6	1.6
	Контроль коррупции	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9

Отрицательная динамика и отсутствие положительных показателей эффективности правительства после начала кризиса, политической стабильности и уровня насилия (рост преступности), а также уровня доверия к проводимой политике. Всё это говорит о понижении уровня государственной состоятельности как функциональной, так и консолидационной, а также о неустойчивости системы перед лицом данного кризиса. Стоит отметить, что снижались только те показатели, на объекты измерения которых имел возможность воздействовать миграционный кризис. Не произошло падение уровня таких показателей как контроль коррупции, право голоса и подотчетность, а также качество законодательства.

В данном случае после спада в 2016 г. устойчивая система постепенно улучшала бы показатели государственной состоятельности, а не держала бы их на уровне 2016 г. и тем более не имела бы тенденцию к негативной динамике. Отсутствие позитивной динамики и местами отсутствие вообще какой-либо динамики после спада, говорит о том, что, вероятно, система частично адаптировалась к этим условиям. Однако произошло это не в полной мере, не говоря уже о ее трансформации.

Данные суждения подтверждаются тем, что несмотря на начало кризиса, Германия продолжала активно принимать беженцев и мигрантов с целью соответствия проводимой политики декларируемым европейским ценностям. Это привело к постепенному понижению уровня государственной состоятельности. Таким образом, можно предположить, что перед лицом данного кризиса система государственного управления Германии потерпела фиаско. Иначе говоря, она показала свою неустойчивость – отсутствие способности, как адаптироваться, так и трансформироваться в ответ на воздействие кризиса с целью достижения государственной состоятельности.

Другой серьезный кризис, воздействие которого на себе ощущала система

государственного управления Германии, это – корона-кризис. Перед непосредственным анализом динамики государственной состоятельности следует охарактеризовать основные направления использования цифровых технологий в вопросе противодействия коронавирусной инфекции и привести примеры используемых технологий.

Основными направлениями использования цифровых технологий в борьбе с коронавирусом охватывали несколько ключевых аспектов. Прежде всего, это отслеживание распространения коронавирусной инфекции с помощью цифровых платформ мониторинга и анализа данных, заболевших и выздоровевших, а также прогнозирование и моделирование путей распространения самой инфекции. Важную роль сыграли мобильные приложения для уведомлений и трекинга контактов, позволяющие оперативно выявлять цепочки заражений. Значительное развитие получила телемедицина, предоставляющая возможность онлайн-консультаций с врачами и оказания дистанционных диагностических услуг. Широкое распространение получили цифровые сертификаты и документы — электронные справки о вакцинации, тестировании и антителах, а также специализированные системы для хранения и проверки COVID-сертификатов. В условиях пандемии цифровые технологии активно использовались для организации удалённого образования и работы через соответствующие платформы, включая обучение медицинских специалистов новым методам диагностики и лечения. Завершают описанный комплекс мер процессы автоматизации обработки данных и отчётов, где цифровые технологии применялись для анализа информации и прогнозирования, а также с целью автоматизации процесса сбора и обработки медицинской статистики.

Примерами цифровых технологий, используемых для борьбы с распространением коронавирусной инфекции, выступают следующие образцы.

Таблица 7

Примеры цифровых технологий, задействованных против коронавируса в Германии

Пример технологии	Описание
Corona-Warn-App	Мобильное приложение, использующее Bluetooth для отслеживания контактов с потенциально заражёнными людьми. Приложение информировало пользователей о риске заражения и рекомендовало предпринять соответствующие меры
CovPass	Электронное приложение для хранения цифрового сертификата о вакцинации, которое позволяло гражданам легко и безопасно доказать свою вакцинированность или статус тестирования
SORMAS (Surveillance, Outbreak Response Management and Analysis System)	Система для отслеживания вспышек инфекционных заболеваний, включая COVID-19, с использованием данных о пациентах, больницах и инфицированных. Применялась для централизованного мониторинга и анализа распространения вируса
Telemedizinische Beratung	Платформы для онлайн-консультаций с врачами, что позволило снизить нагрузку на медицинские учреждения и обеспечить доступ к медицинской помощи без необходимости личного визита
Remote Work & Education Tools	Платформы для удалённой работы и онлайн-

Пример технологии	Описание
(Zoom, Microsoft Teams, Google Meet)	обучения, которые стали повседневными инструментами для студентов, преподавателей и сотрудников, помогая снизить распространение вируса через физические контакты
RKI (Robert Koch Institute) Dashboard	Официальный сайт, где публиковались актуальные данные о COVID-19 в Германии, включая количество заболевших, выздоровевших, а также информацию о вакцинации и тестах
AI for Diagnosis and Treatment	ИИ-модели для диагностики заболеваний по рентгеновским снимкам, анализу медицинских данных и обработки тестов. В некоторых случаях ИИ использовался для раннего выявления заболеваний на основе симптомов и данных о пациентах
Quarantine Management Systems	Цифровые платформы для управления карантином и самоизоляцией, где граждане могли сообщать о своём статусе, а также получать необходимые инструкции по пребыванию на карантине

После характеристики основных направлений использования цифровых технологий и их примеров представляется возможным перейти к анализу динамики государственной состоятельности в условиях коронокризиса с учётом действия описанных технологий и проведенных преобразований.

Ввиду того, что сильного кризиса, сравнимого с корона-кризисом, система государственного управления Германии, после начала миграционного кризиса, не переживала, 2019 год можно считать прологом кризиса, так как сам по себе кризис начал воздействовать на систему только в феврале 2020. Таким образом, 2019 год можно считать годом, в котором показатели состоятельности системы государственного управления отражают уровень эффективности этой системы (как функциональной, так и консолидационной) до воздействия на неё корона-кризиса. Таким образом, эти показатели отражают некое «исходное» состояние системы.

Таблица 8

Государственная состоятельность Германии (2019) [13]

	Показатель	2019
Функциональная	Эффективность правительства	1.5
	Качество законодательства	1.7
Консолидационная	Право голоса и подотчетность	1.4
	Политическая стабильность и отсутствие насилия	0.6
	Верховенство закона	1.6
	Контроль коррупции	1.9

Несмотря на падение состоятельности системы, описанного ранее – при сравнении показателей 2016 и 2019 г., в целом, система имела относительно высокий уровень государственной состоятельности, как функциональной, так и консолидационной, за исключением уровня политической стабильности и насилия. Что изменилось за год «активности» корона-кризиса?

Таблица 9

Государственная состоятельность Германии (2019–2020) [13]

	Показатель	2019	2020
Функциональная	Эффективность правительства	1.5	1.4
	Качество законодательства	1.7	1.6
Консолидационная	Право голоса и подотчетность	1.4	1.4
	Политическая стабильность и отсутствие насилия	0.6	0.7
	Верховенство закона	1.6	1.6
	Контроль коррупции	1.9	1.9

Снижение уровня показателя «Качество законодательства» на 0.1 пункт вполне предсказуемо ввиду того, что этот показатель связан с измерением противоречащих рыночной экономике мер. Так как различные ограничения с целью профилактики коронавирусной инфекции вводились в том числе в отношении предпринимательской деятельности, это не могло не повлиять на данный индекс.

Падение показателя эффективности правительства напрямую связано с воздействием самого коронокризиса, так как с подобного рода условиями осуществления управления современные управленцы многих стран столкнулись впервые – часто управление производилось по принципу «разведка боем», что в свою очередь закономерно приводило к возникновению определенных трудностей. Помимо этого, мнение в обществе относительно коронавируса, причем не только его происхождения, но и того, как с ним бороться расходились отнюдь не только в России, такое «расхождение» могло повлиять на доверие к проводимой политике (что является составной частью данного индекса).

Помимо прочего, индекс политической стабильности и отсутствия насилия вырос на 0.1 пункта в 2020 г. по сравнению с 2019 г. Это сложно соотнести с воздействием коронакризиса, вероятно, это – результат начала изменения подходов в миграционной политике. В частности, в 2019 г., по данным немецких СМИ, сотни тысяч мигрантов прибыли в страну с неопределенным статусом. При этом часть из тех, кому было отказано в убежище, под любым предлогом не хотели покидать страну. «МВД Германии всерьёз взялось за решение этого вопроса. Но жёсткие меры, инициируемые ведомством, наталкиваются на серьёзное противодействие внутри правительства. А новый законопроект по ужесточению норм депортации беженцев, подразумевающий возможность их тюремного заключения, угрожает конфликтом в правящей коалиции» [7].

Об устойчивости системы государственного управления Германии перед лицом коронакризиса можно судить по косвенным данным – по статистике заболеваемости и смертности от коронавирусной инфекции.

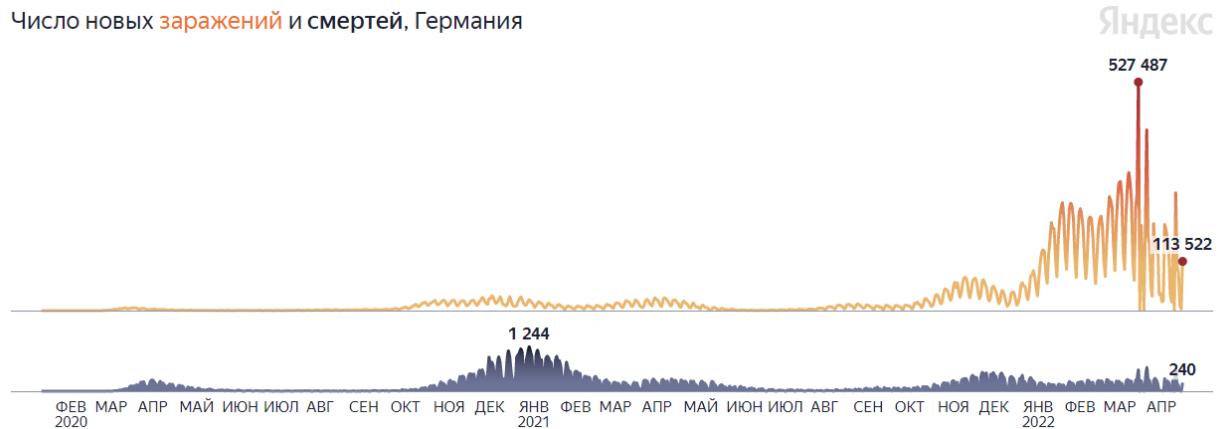


Рис. 1. Статистика заболеваемости Covid-19 в Германии [15]

Стабильно относительно низкий уровень заболеваемости в период с февраля 2020 до конца октября 2021, порядка 700–1000 чел. в день, с некоторыми всплесками – рост заболеваемости до 7–10 тыс. чел. в день с конца осени 2021 – до начала весны 2022, говорит о способности системы адаптироваться к воздействию корона-кризиса.

Однако, рост заболеваемости в десятки-сотни раз связанный с распространением Омикрона (вариация корона-вируса), который можно наблюдать с ноября 2021 и по сей день (в пике 527 487 чел. в день) говорит о том, что система не реализовала в должной мере вторую составляющую устойчивости – трансформацию (стратегические изменения с целью профилактики будущих подобных кризисов), поэтому к воздействию Омикрона система оказалась настолько восприимчива.

Таким образом, система государственного управления Германии, несмотря на используемые цифровые технологии, не смогла оправиться от миграционного кризиса (оказалась неустойчива перед ним), и по косвенным данным адаптировалась к корона-кризису. Однако не овладела в полной мере устойчивостью к нему (не трансформировалась и не отразила сильный удар от воздействия омикрон-штамма).

Второй кейс: устойчивость цифровизованных систем государственного управления США и Китая в условиях коронакризиса.

Перед непосредственным анализом динамики государственной состоятельности необходимо охарактеризовать основные направления использования цифровых технологий в вопросе противодействия коронавирусной инфекции и привести примеры используемых технологий.

Основные направления использования цифровых технологий в вопросе противодействия коронавирусу в США. Первостепенное значение имело направление цифрового мониторинга и анализа данных, целью которого был сбор и всесторонний анализ информации о процессе распространения коронавируса, темпах вакцинации и занятости больничных коек. Вторым по значению было использование цифровых сервисов для граждан, что приводило, с одной стороны к росту доступности услуг, а с другой стороны к значительному снижению нагрузки на государственные учреждения. Важную роль сыграли технологии цифрового здравоохранения, обеспечившие миллионам американцев возможность получения дистанционных медицинских консультаций и диагностических услуг. С целью сдерживания эпидемии применялись технологии отслеживания контактов и контроля распространения инфекции посредством цифрового трекинга, что позволило эффективно прерывать цепочки заражения. Не менее значимым направлением стала онлайн-коммуникация и борьба с дезинформацией, нацеленная на своевременное и достоверное информирование населения о том, как развивается ситуация и какие меры противодействия применяются. Наконец, цифровые технологии были задействованы для управления цепочками поставок и логистикой, что обеспечило эффективное и справедливое распределение критически важных медицинских ресурсов и вакцин по территории всей страны.

Примерами цифровых технологий, используемых для борьбы с распространением коронавирусной инфекции, выступают следующие образцы.

Таблица 10

Примеры цифровых технологий, задействованных против коронавируса в США

Пример технологии	Описание
CDC COVID Data Tracker	Платформа Центров по контролю заболеваний для анализа распространения вируса
HHS Protect	Федеральная система сбора и визуализации медико-санитарных данных
AI-модели (NIH, Palantir)	Прогнозирование развития пандемии и потребностей системы здравоохранения
Vaccines.gov	Национальный портал для поиска и записи на вакцинацию
Teladoc, Amwell, Doxy.me	Телемедицинские сервисы для удалённой консультации врачей
Электронные медицинские записи (EHR)	Объединение данных о пациентах и истории болезни
Exposure Notification API (Google/Apple)	Технология Bluetooth-отслеживания контактов.
Чат-боты CDC, FEMA, HHS	Консультации граждан по симптомам и действиям
Tiberius (от Palantir)	Цифровая платформа для планирования распределения вакцин между штатами
Blockchain-системы (IBM)	Отслеживание подлинности и маршрутов доставки вакцин.

Основные направления использования цифровых технологий в вопросе противодействия коронавирусу в Китае. Прежде всего следует отметить технологии комплексного цифрового контроля за передвижением и состоянием здоровья населения, использование которых было направлено на минимизацию рисков дальнейшего распространения инфекции (например, в городе Ухань). Вместе с тем активно развивались цифровое здравоохранение и телемедицина, что позволило снизить нагрузку на стационарные медицинские учреждения и обеспечить гражданам Китая доступ к дистанционному обслуживанию. Важную роль сыграла система информирования и жёсткого контроля за фейковыми новостями, работа которой была направлена на обеспечение достоверной информацией и предотвращение панических настроений в обществе. С целью контроля соблюдения режима карантина и самоизоляции были внедрены соответствующие технологические решения, которые в том числе ограничивали возможность личных контактов. Технологии организации цифровой логистики и поставок позволили автоматизировать и обезопасить процесс доставки товаров первой необходимости и медикаментов. Завершающим элементом данного комплекса мер выступили технологии аналитики и прогнозирования, которые были не только инструментом поддержки в вопросах принятия решений, но и играли роль значительного подспорья в прогнозировании вспышек коронавирусной инфекции.

Примерами цифровых технологий, используемых для борьбы с распространением коронавирусной инфекции, выступают следующие образцы.

Таблица 11

Примеры цифровых технологий, задействованных против коронавируса в Китае

Пример технологии	Описание
Health Code System	Система цифровых «зеленых», «жёлтых» и «красных» QR-кодов, интегрированная в приложения Alipay и WeChat. Использовалась для доступа к транспорту, общественным местам, офисам
Geolocation Tracking	Данные сотовых операторов и GPS использовались для отслеживания местоположения и передвижений инфицированных
Face Recognition + Thermal Scanners	Камеры с ИИ для измерения температуры тела и распознавания лиц на улицах, вокзалах, в ТЦ
Онлайн-консультации через платформы Ping An Good Doctor, JD Health, WeDoctor	Дистанционное медицинское обслуживание
Искусственный интеллект от Alibaba и Baidu	Анализ КТ лёгких на наличие пневмонии
ИИ для мониторинга соцсетей	Автоматическое удаление фейковых новостей и слухов (разработки Tencent, Baidu)
WeChat, Douyin (TikTok), Weibo	Массовое распространение официальной информации, трансляции с брифингов
Электронные браслеты и GPS-мониторинг	отслеживание положения людей на карантине
Smart door sensors	Сигнализация при выходе из квартиры во время изоляции (применялось локально, например, в Ухане)
City Brain (Alibaba)	ИИ-система, использовавшаяся для анализа трафика, плотности людей, поведения населения
Модели распространения инфекции на базе Big Data	Применялись в крупных городах (Пекин, Шанхай, Шэньчжэнь)

Анализ используемых технологий приводит к мысли, что несмотря на сходство направлений их использования в обеих странах (США и Китае), содержательно технологии отличаются. Очевидно, что Китай использовал технологии, предполагающие на порядок более серьезное вмешательство власти в жизнь человека и глубокий контроль его поведения. Возникает вопрос: «Привело ли это к более высокому нежели чем в США качеству управления?».

После характеристики основных направлений использования цифровых технологий США и Китая и их примеров, представляется возможным преступить к анализу динамики государственной состоятельности в условиях корона-кризиса с учётом действия описанных технологий и проведенных преобразований.

2019 год будем считать годом, в котором показатели состоятельности систем государственного управления отражают уровень состоятельности этих систем (как функциональной, так и консолидационной) до воздействия на неё корона-кризиса. Таким образом, они отражают некое «исходное» состояние систем.

Таблица 12

Государственная состоятельность США и Китая (2019) [13]

	Показатель	США	Китай
Функциональная	Эффективность правительства	1.5	0.5
	Качество законодательства	1.3	-0.2
Консолидационная	Право голоса и подотчетность	0.9	-1.6
	Политическая стабильность и отсутствие насилия	0.1	-0.3
	Верховенство закона	1.5	-0.3
	Контроль коррупции	1.2	-0.3

Если бы задача стояла сравнить эффективность государственного управления, то с точки зрения данной матрицы вывод не заставил бы себя ждать – государственное управление в США более эффективно, нежели чем государственное управление в Китае. Однако даже в вопросе эффективности всё не так однозначно. Индексы (в том числе WGI) не учитывают специфику каждой конкретной страны, претендуя на универсальность, что контрпродуктивно влияет на их репрезентативность.

Представляется, что данная матрица ввиду некоторой своей специфики не очень объективна в своей оценке эффективности управления в странах Востока, так как некоторые составляющие её показатели оценивают то, что свойственно западным обществам (обществам с культурой гражданственности), а именно прозрачность, подотчётность управления, «рыночность» экономики, поэтому метрика в большей мере подходит измерению эффективности управления стран Запада, нежели чем Востока/ Тем не менее, такие показатели как «Эффективность правительства», «Верховенство закона», «Контроль коррупции», «Политическая стабильность и отсутствие насилия» (частично, так как некоторые восточные управленческие практики вполне поддаются характеристике как «насильственные») вполне могут использоваться для оценки эффективности управления восточных стран.

Важно отметить, что для сравнения устойчивости систем управления не требуются системы с одинаковым уровнем показателей, так как анализ предполагает исследование показателей до и после спада, а также их динамики после данного спада (после кризиса). Так как именно по динамике, а точнее по её качеству можно понять устойчива система или нет. Если после кризиса (после спада) присутствует положительная динамика – система устойчива, так как она адаптируется и трансформируется в ответ на воздействие кризиса. Если же динамики нет или она отрицательная – система не устойчива, т.е. не имеет способности адаптироваться и трансформироваться перед лицом кризиса с целью достижения государственной состоятельности докризисного уровня и дальнейшего развития.

Имея представления об уровне государственной состоятельности систем управления США и Китая на 2019 год – год, когда системы находились в «исходном» (докризисном) состоянии, можно сравнить динамику показателей государственной состоятельности, то есть сравнить то, как изменилась состоятельность каждой из систем после воздействия кризиса. При этом важно «держать в уме» тот факт, что по показателям эффективности 2019 г. государственное управление в США значительно опережает Китай, исходя из этого, следя за ранее изложенной логике о том, что качественные институты выигрывают не только за счёт развития, но и благодаря меньшему спаду от воздействия кризиса [21], система государственного управления в США должна быть более устойчива перед лицом коронакризиса нежели, чем система государственного управления в Китае, однако, это не так.

Сначала проанализируем динамику показателей государственной состоятельности в США.

Таблица 11

Государственная состоятельность США (2019–2020) [13]

	Показатель	2019	2020
Функциональная	Эффективность правительства	1.5	1.3
	Качество законодательства	1.3	1.2
Консолидационная	Право голоса и подотчетность	0.9	0.9
	Политическая стабильность и отсутствие насилия	0.1	0.0
	Верховенство закона	1.5	1.4
	Контроль коррупции	1.2	1.1

Очевидно падение практически всех показателей, исключением является показатель «Право голоса и подотчётность». Связать напрямую снижение на 0.1 пункт показателя «Контроль коррупции» с воздействием корона-кризиса не представляется возможным. Вместе с тем воздействие кризиса вполне объясняет снижение остальных показателей. Снижение уровня эффективности правительства объясняется неготовностью системы управления к воздействию корона-кризиса (распространение Ковид-19), о чём помимо данного показателя говорит и статистика заболеваемости/смертности в США: заболеваемость составила в среднем порядка 40 тыс. чел. в день в течение года, и рост в октябре-декабре (достигала уровня в 250 тыс. чел. в день) [15].

Снижение уровня показателя «Качество законодательства» объясняется введением ограничений для бизнеса с целью профилактики коронавирусной инфекции, которые в свою очередь противоречат свободе рынка. Снижение уровня показателя «Политическая стабильность и отсутствие насилия» объясняется дестабилизацией (вывода из равновесия) системы управления.

Снижение уровня показателя «Верховенство закона» объясняется снижением доверия к проводимой политике ввиду разрозненности мнений общества относительно проводимой политики в том числе в вопросе борьбы с коронавирусной инфекцией. Различие мнений относительно того, как нужно противостоять вирусу (какие меры вводить) породила закономерное снижение уровня доверия к проводимой государственной политике.

Стабильно высокий уровень заболеваемости (в среднем около 40 тыс. чел. в день), в период с февраля 2020 до конца декабря 2021, с некоторыми всплесками - рост заболеваемости до 200-250 тыс. чел. в день с конца ноября 2020 г. – до начала февраля 2021 г. и рост заболеваемости до 100-150 тыс. чел. в день с августа до октября 2021 г., что наглядно свидетельствует о неспособности системы адаптироваться к воздействию корона-кризиса.

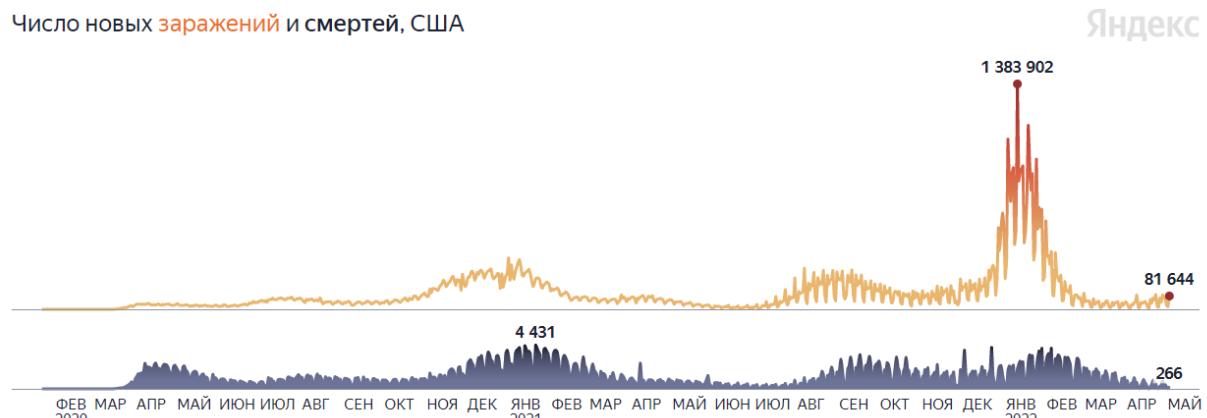


Рис. 2. Статистика заболеваемости Covid-19 в США [15]

Сильный скачок заболеваемости (достигал отметки в 1 383 902 чел. в день) с декабря 2021 г. до конца февраля 2022 г. говорит о том, что систему необходимо было трансформировать ещё во время стабильно высокого уровня распространения коронавируса в 2020 г. – августе 2021 г. Однако, учитывая, что система не адаптировалась за всё это время (стабильно высокие показатели заражаемости), то отсутствие необходимой трансформации закономерно. Процесс трансформации (изменение для предотвращения будущих кризисов) происходит во многом с опорой на опыт адаптации, а если его нет – не понятны ни пути, ни направления трансформации.

В итоге система государственного управления США (по косвенным данным) не смогла адаптироваться к воздействию корона-кризиса. По этой же причине, не смогла трансформироваться, что привело к сильному удару от воздействия Омикрона. Таким образом, несмотря на высокий уровень государственной состоятельности (высокий уровень качества институтов) система оказалась неустойчива перед лицом корона-кризиса (как перед лицом коронавируса, так и перед лицом омикрон-штамма).

Интересным представляется закономерность, прослеживаемая при анализе опыта как Германии, так и США: воздействие корона-кризиса в обеих странах привело к ожидаемому спаду государственной состоятельности. Учитывая подобную тенденцию, а именно «кризис–спад», логично предположить, что воздействие кризиса на систему государственного управления Китая также приведёт к спаду. Однако, этого не случилось.

Таблица 14

Государственная состоятельность Китая (2019–2020) [13]

	Показатель	2019	2020
Функциональная	Эффективность правительства	0.5	0.6
	Качество законодательства	-0.2	-0.1
Консолидационная	Право голоса и подотчетность	-1.6	-1.6
	Политическая стабильность и отсутствие насилия	-0.3	-0.3
	Верховенство закона	-0.3	-0.1
	Контроль коррупции	-0.3	-0.1

Связать напрямую повышение на 0.2 пункта показателя «Контроль коррупции» с воздействием коронакризиса не представляется возможным. На первый взгляд совершенно невероятным кажется рост уровня некоторых показателей («эффективность правительства»; «качество законодательства»; «верховенство закона»). Однако, если сравнить подход властей КНР и США всё становится на свои места. Конечно, меры, принимаемые в обеих странах, имеют много общего: ограничения посещения общественных мест, обязательное ношение масок, приостановка работы общепитов и т.д.

Однако, есть некоторые нюансы. Так, ограничения в Китае, в основном, касались логистики, перемещений граждан и т.д., но в меньшей мере затрагивали производство. Поэтому производства в Китае в большинстве своём работали, и если и останавливались, то на небольшой промежуток времени. Во избежание остановки производства работникам было запрещено покидать территорию предприятий, что по сути «убивало двух зайцев»: с одной стороны, противодействовало росту заражений коронавирусом, с другой, обеспечивало работу экономики. «Пострадала логистика, увеличились складские запасы и т.д. Но мы не останавливали производство из-за эпидемии. Сейчас все больше компаний возобновляют работу и, я считаю, постепенно эти проблемы уйдут» [9], – говорит Чжу Цзянмин, руководитель компании Liaoning Oxiranechem, Inc. из китайской провинции Ляонин. Такая

способность китайской системы государственного управления адаптироваться и указывает на рост уровня показателя «Качество законодательства».

Рост уровня таких показателей как «Эффективность правительства» и «Верховенство закона» объясняется как вышеописанными успехами экономического характера, так и невероятными достижениями Китая в борьбе с распространением коронавирусной инфекцией, с конца февраля 2020 г. по начало февраля 2022 г. — в среднем заражалось 80 чел. в день, что является лучшим результатом, особенно учитывая численность населения страны.



Рис. 3. Статистика заболеваемости Covid-19 в Китае [15]

Можно констатировать, что вопреки воздействию коронакризиса, государственная состоятельность Китая выросла в 2020 по сравнению с 2019. Это стало возможным благодаря способности системы адаптироваться к возникшим условиям, что привело не просто к возвращению состоятельности к докризисному уровню, но и к развитию (к росту состоятельности) в условиях кризиса.

В пользу устойчивости китайской системы государственного управления свидетельствует тот факт, что система, на фоне Германии и США (особенно учитывая несопоставимость численности населения), достойно справилась с распространением омикрон-штамма. На пике - заражаемость в Китае имела значение 77 473 чел. в день, против 1 миллиона 380 тыс. чел. в день в США и 527 тыс. чел. в день в Германии.

Китай трансформировал систему перед возникновением омикрон-штамма, система не поддалась его воздействию, благодаря работе ранее принятых изменений – введению политики нулевой терпимости к коронавирусу [9]. По сути, противодействие происходило путём изменения, как текущего управления, так и стратегического, часто при помощи типичных восточных странам управленческих практик (моментальный карантин города-миллионника Уханя).

Вероятно, необходимость в трансформации или её отсутствие, может обуславливаться протяженностью кризиса ввиду того, что ситуация неопределенности предполагает постоянную трансформацию. Некоторые кризисы могут иметь столь незначительное влияние, что затраты на трансформацию будут выше, чем потери от их воздействия в случае ограничения только адаптацией системы. Поэтому необходимо улучшать качество используемой в государственном управлении аналитики и увеличивать применяемость этой аналитики при принятии решений. Данная проблема характерна для российской практики, когда Правительство РФ признаёт неэффективности программы, Счётная Палата говорит о неэффективности траты средств, но при этом программа продолжает работать.

Подводя итоги, можно констатировать, что перед лицом кризиса «первую скрипку» в вопросе устойчивости системы играют не качественные институты (хотя они и важны), а непосредственно способность системы сначала адаптироваться, а затем, если того требует ситуация, трансформироваться в ответ на воздействие кризиса. Важно подчеркнуть, и другой момент, который показал проведённый анализ: качественные институты не гарантируют устойчивость системы, хотя и способствуют ей.

Выводы

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Цифровые технологии играют важную роль в достижении устойчивости систем управления в периоды кризиса.

2. Качественные институты не гарантируют устойчивость системы, однако, ей способствуют.

3. В условиях перманентного кризиса систем управления, основными характеристиками, обеспечивающими их устойчивость, выступают способности систем к адаптации и в случае необходимости трансформации, а не качественные институты.

4. Во всех странах цифровые платформы и цифровые технологии, в основном, были использованы как средства контроля за поведением, не только информационным, но и фактическим.

5. Цифровые платформы и технологии в Китае, которые до момента кризиса, играли роль сервисов для населения и выступали инструментами повышения качества повседневного управления, перед лицом кризиса мгновенно обрели статус института контроля граждан, информационного пространства и т.д. Такая трансформация обеспечила символическое единство и всеобъемлющий контроль за поведением граждан со стороны государства, что в условиях кризиса привело не просто к сохранению положения, но и известному росту государственной состоятельности.

6. Цифровые платформы и технологии в Германии и США, которые до момента кризиса играли роль сервисов для населения, служили инструментами повышения качества повседневного управления и средствами контроля деятельности государства со стороны общества, перед лицом кризиса во многом сохранили свою децентрализованность и невмешательство в частную жизнь «напрямую». Основным механизмом контроля поведения выступили дискурсивные технологии. Однако, сохранившаяся разнородность дискурсов, транслируемых обществу, привела к неоднозначному восприятию коронавирусной угрозы, немалая часть населения и вовсе считала вирус фейком, а меры по обеспечению безопасности – посягательством на их свободу. Различия в позициях привело к несоблюдению формальных правил, инициируемых государством значительной частью населения, и создало уязвимость общества перед корона-кризисом, и как следствие снижение государственной состоятельности.

7. Цифровая версия авторитарного режима проявила себя, как более эффективная, нежели чем цифровая версия демократического в условиях кризиса. Если основная черта современного управления – нелинейность, то в условиях перманентного кризиса более эффективными оказываются недемократические режимы.

Теоретическая значимость исследования заключается в определении последствий внедрения цифровых технологий с целью достижения устойчивости государственного управления в условиях неопределенности, в выявлении особенностей через сравнительный анализ результатов использования цифровых платформ и технологий как средств контроля поведения населения в условиях различных культурных сред и политических режимов.

Результаты исследования являются значимыми для современной политической науки в контексте того, что они могут выступать основанием для конструирования теоретической модели цифровизации государственного управления релевантной для конкретной страны с учётом специфики её культуры и типа политического режима.

Одним из основных потенциально дискуссионных моментов исследования выступает проблема репрезентативности экстраполяции выводов, основанных на сравнительном анализе конкретных кейсов. Сопоставимость США и Китая, в том числе, по экономическим показателям, делает возможным их сравнение. Однако, будут ли выводы справедливы в случае сравнения стран с более низким уровнем технологического и экономического прогресса? Однако, серьезных обозримых факторов, способных привести к качественно иным выводам в случае анализа иных кейсов не представляется.

Дальнейшим направлением научного поиска для будущих исследователей, связанных

с конструированием эффективных стратегий цифровой трансформации государственного управления, является определение исчерпывающей комбинации факторов, которые обеспечивают достижение эффективности и устойчивости управляющей системы, и их влияния на процессы цифровой трансформации государственного управления и купирования рисков и угроз.

Литература

1. Акаткин Ю.М., Ясиновская Е.Д. Цифровая трансформация государственного управления. Датацентричность и семантическая интероперабельность: монография. – Москва: Издательство «Ленанд», 2019. 724 с.
2. Беденкова А.С. Цифровое правительство как концептуальное развитие электронного правительства // Полилог. – 2021. – Т. 5. – № 3. – С. 1-11.
3. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания: книга. – Москва: Издательство «Медиум», 1995. 323 с.
4. Болдырева Л.Б. Коммуникация правительства и предпринимательских структур и проблемы создания «цифрового правительства» // E-Management. - 2020. - № 1. - С. 75-85.
5. Володенков С.В. Образ цифрового будущего как модель конституирования реальности: сценарии формирования и презентации // Журнал политических исследований. – 2023. – Т. 7. - № 4. – С. 33-46.
6. Володенков С.В., Федорченко А.В., Артамонова М.А. Цифровизация пространства современной политики в условиях глобальных технологических трансформаций: актуальные научные подходы, модели и сценарии // Вестник Московского университета. – 2022. – Т. 12. - № 2. – С. 46-57.
7. Германия посадит беженцев в тюрьмы [Электронный ресурс]. URL: <https://news.rambler.ru/world/41745985-germaniya-posadit-bezhentsev-v-tyurmy/> (дата обращения: 03.08.2025).
8. Игнатова Т.В., Иванова Д.Е., Иванов В.Е., Сибилева А.А. Инновационные технологии в государственном управлении: цифровизация процессов и их эффективность // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки. – 2024. - № 3. – С. 18–24.
9. Как Китай поддерживает бизнес во время коронавируса [Электронный ресурс]. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/223662517> (дата обращения: 04.08.2025).
10. Мухаев Р.Т. Политика в постмодерне: набор практик манипуляции знаками // Сб. статей «Многоликая политика». Издательство: Издательские решения. - 2019. - С. 3-10.
11. Мухаев Р.Т., Чубаров А.И. Культурные контексты цифровой трансформации государственного управления: сравнительный анализ Западной и Восточной моделей // Журнал политических исследований. - 2024. - Т. 8. - № 2. - С. 42-58.
12. Попова Е.В., Устюжанцева О.В., Гао Х. Конструирование цифрового суверенитета в медиа России и Китая: анализ больших данных // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. – 2025. – Т. 25. - № 2. С. 251–266.
13. Рейтинг WGI [Электронный ресурс]. URL: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators> (дата обращения: 03.08.2025).
14. Рейтинг развития электронного правительства ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/85> (дата обращения: 02.08.2025).
15. Статистика заболеваемости коронавирусной инфекцией [Электронный ресурс]. URL: <https://yandex.ru/covid19/stat#development> (дата обращения: 06.08.2025).
16. Федорченко С.Н., Автократия в цифровой вселенной: перспективы и угрозы политической легитимации // Журнал политических исследований. - 2020. - Т. 4. - № 4. - С. 12–24.
17. Хантингтон С., Бергер Л. Многоликая глобализация: культурное разнообразие в современном мире: книга. – Москва: Издательство «Аспект Пресс», 2004. 378 с.
18. Couldry N., Mejias U. The Costs of Connection: How Data Is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism. California: Stanford University Press. 2019. 352 p.

19. Fuchs C. Digital Democracy and the Digital Public Sphere. New York: Routledge. 2022. 320 p.
20. Hintz A., Dencik L., Wahl-Jorgensen K. Digital Citizenship in a Datafied Society. Cambridge: Polity. 2019. 180 p.
21. Strengthening economic resilience: insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises [Электронный ресурс]. URL: Strengthening-economic-resilience-insightsfrom-the-post-1970-record-of-severe-recessions-and-financial-crises-policy-paperdecember-2016.pdf (дата обращения: 10.08.2025).
22. Zuboff S. The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. New York: PublicAffairs. 2019. 717 p.

References

1. Akatkin Yu.M., Jasinovskaja E.D. Tsifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya. Datatsentrchnost' i semanticeskaya interoperabel'nost': monografiya [Digital transformation of public administration. Data-centricity and semantic interoperability: book]. Moskva, Lenand Publ., 2019, 724 p. (In Russia).
2. Bedenkova A. S. Tsifrovoe pravitel'stvo kak kontseptual'noe razvitiye elektronnogo pravitel'stva [Digital government as a conceptual development of e-government], Polilog [Polylogue]. 2021, V. 5, I. 3, pp. 1-11. (In Russia).
3. Berger P., Lukman T. Sotsial'noe konstruirovaniye real'nosti. Traktat po sotsiologii znaniya: kniga [Social construction of reality. A treatise on the sociology of knowledge: book]. Moskva, Medium Publ., 1995, 323 p. (In Russia).
4. Boldyreva L.B. Kommunikatsiya pravitel'stva i predprinimatel'skikh struktur i problemy sozdaniya «tsifrovogo pravitel'stva» [Communication between government and business structures and the challenges of creating a "digital government"], E-Management [E-Management]. 2020, I. 1, pp. 75-85. (In Russia).
5. 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, V. 7, I. 4, pp. 33-46. (In Russia).
6. Volodenkov S.V., Fedorchenco A.V., Artamonova M.A. Tsifrovizatsiya prostranstva sovremennoy politiki v usloviyakh global'nykh tekhnologicheskikh transformatsiy: aktual'nye nauchnye podkhody, modeli i stsenarii [Digitalization of the space of modern politics in the context of global technological transformations: current scientific approaches, models and scenarios], Vestnik Moskovskogo universiteta [Bulletin of the Moscow University]. 2022, V. 12, I. 2, pp. 46-57. (In Russia).
7. Germaniya posadit bezhentsev v tyur'my. Rambler. Available at: <https://news.rambler.ru/world/41745985-germaniya-posadit-bezhentsev-v-tyurmy/>. (Accessed: 03.08.2025).
8. Ignatova T.V., Ivanova D.E., Ivanov V.E., Sibileva A.A. Innovacionnye tehnologii v gosudarstvennom upravlenii: cifrovizacija processov i ikh effektivnost' [Innovative technologies in public administration: digitalization of processes and their effectiveness], Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchjonye zapiski [State and municipal administration. Scientific notes]. 2024, I. (3), pp. 18-24. (In Russia).
9. Kak Kitay podderzhivaet biznes vo vremya koronavirusa. MySeldon. Available at: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/223662517>. (Accessed: 04.08.2025).
10. 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).
11. Mukhaev R.T., Chubarov A.I. Kul'turnye konteksty tsifrovoy transformatsii gosudarstvennogo upravleniya: sravnitel'nyy analiz Zapadnoy i Vostochnoy modeley [Cultural contexts of Digital Transformation of Public administration: a comparative analysis of Western and Eastern Models], Zhurnal politicheskikh issledovanij [Journal of Political Studies]. 2024, V. 8, I. 2, pp. 42-58.

(In Russia).

12. Popova E.V., Ustyuzhantseva O.V., Gao Kh. Konstruirovanie tsifrovogo suvereniteta v media Rossii i Kitaya: analiz bol'shikh dannykh [Constructing Digital Sovereignty in the Media of Russia and China: Big Data Analysis], Vestnik RUDN. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya [Bulletin of the RUDN University. Series: International Relations]. 2025, V. 25, I. 2, pp. 251-266. (In Russia).
13. Reyting WGI. The World Bank. Available at: <https://databank.worldbank.org/>. (Accessed: 03.08.2025).
14. Reyting razvitiya elektronnogo pravitel'stva. The UN. Available at: <https://publicadministration>. (Accessed: 02.08.2025.).
15. Statistika zbolevaemosti koronavirusnoy infektsiey. Yandex. Available at: <https://yandex.ru/covid19/stat#development>. (Accessed: 06.08.2025).
16. Fedorchenko S.N., Avtokratiya v tsifrovoy vselennoy: perspektivy i ugrozy politicheskoy legitimatsii [Autocracy in the digital universe: prospects and threats of political legitimization], Zhurnal politicheskikh issledovaniy [Journal of Political Studies]. 2020, V. 4, I. 4, pp. 12-24. (In Russia).
17. Hantington S., Berger L. Kul'turnoe raznoobrazie v sovremennom mire. Mnogolikaja globalizacija: kniga [Multifaceted globalization: cultural diversity in the modern world: book]. Moskva, Aspekt Press Publ., 2004, 378 p. (In Russia).
18. Couldry N., Mejias U. The Costs of Connection: How Data Is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism. California, Stanford University Press, 2019. 352 p.
19. Fuchs C. Digital Democracy and the Digital Public Sphere. New York, Routledge, 2022. 320 p.
20. Hintz A., Dencik L., Wahl-Jorgensen K. Digital Citizenship in a Datafied Society. Cambridge, Polity Publ., 2019. 180 p.
21. Strengthening economic resilience: insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises. OECD. Available at: [Strengthening-economic-resilience-insightsfrom-the-post-1970-record-of-severe-recessions-and-financial-crises-policy-paperdecember-2016.pdf](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/strengthening-economic-resilience-insights-from-the-post-1970-record-of-severe-recessions-and-financial-crises-policy-paper-december-2016.pdf). (Accessed: 10.08.2025).
22. Zuboff S. The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. New York, PublicAffairs Publ., 2019. 717 p.