

ПРЕОДОЛЕНИЕ РАЗРЫВА: КУЛЬТУРНЫЕ И СТРУКТУРНЫЕ БАРЬЕРЫ НА ПУТИ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ, КАЗАХСТАНЕ И АЗЕРБАЙДЖАНЕ

С. Н. Мазина, А. К. Бич

*НИУ «Высшая школа экономики»
Санкт-Петербург*

В данной статье исследуется важнейшая роль преодоления культурных барьеров в цифровой трансформации государственной администрации в странах Содружества Независимых Государств (СНГ). Анализ шести международных индексов позволяет выявить ключевые препятствия, с которыми сталкиваются эти государства, подчеркивая взаимодействие между структурными ограничениями, такими как возможности, ресурсы и управленческие рамки, и культурными (социальными) вызовами, включая институциональную культуру и недостаток осведомленности. В результате был создан комбинированный индекс для анализа основных элементов эмпирического учета барьеров к цифровой трансформации. Полученные выводы показывают, что в основном оцениваются и наблюдаются структурные барьеры, однако сравнительный контент-анализ трех стран СНГ выявляет, что успешная цифровая трансформация требует тщательного преодоления культурных препятствий. Результаты подчеркивают необходимость дальнейших исследований в области культурных аспектов цифровой трансформации для более полного понимания и повышения эффективности публичного управления в эпоху цифровых технологий.

Ключевые слова: цифровая трансформация, государственное управление, барьеры цифровой трансформации, страны СНГ

BRIDGING THE GAP: CULTURAL AND STRUCTURAL BARRIERS TO DIGITAL TRANSFORMATION IN PUBLIC ADMINISTRATION ACROSS RUSSIA, KAZAKHSTAN, AND AZERBAIJAN

S. N. Mazina, A. K. Bich

*HSE University
St. Petersburg*

This article examines the critical role of overcoming cultural barriers in the digital transformation of public administration in the countries of the Commonwealth of Independent States (CIS). The study identifies key barriers faced by CIS states and constructs a combined index to empirically assess these obstacles, using the indexing method. This index specifically evaluates the interplay between structural limitations (capacities, resources, governance frameworks) and cultural challenges (institutional culture, lack of awareness) in digital transformation. The index primarily captures structural barriers, however, comparative content-analysis of three CIS countries reveals that successful digital transformation requires meticulous attention to surmount cultural obstacles. The findings highlight a pressing need for further research into the cultural dimensions of digital transformation to facilitate a more comprehensive understanding and to foster more effective public administration in the digital age.

Keywords: digital transformation, public administration, barriers to digital transformation, CIS countries

С 1990 года цифровые технологии стали неотъемлемой частью госуправления, что привело к трансформации государственных структур, процессов принятия решений и коммуникации (между ведомствами и гражданами). Эти изменения требуют преодоления многочисленных специфических барьеров. В связи с растущим интересом возникли смежные, но существенно разные понятия [1]. Первый этап – оцифровка, процесс перехода от аналоговых носителей и систем к цифровым [2]. Данный этап не требует серьезных изменений во внутренних правительственных процессах, а направлен только на автоматизацию существующих элементов и создание базовой инфраструктуры [3].

Подготовленная технологическая инфраструктура позволяет перейти ко второму этапу – электронному правительству (e-government), трансформируя внутреннее сотрудничество ведомств и создавая платформы для повышения эффективности и прозрачности [4; 5]. Далее цифровизация провоцирует стадию электронного управления (e-governance), расширяя вовлечение граждан и частного сектора в принятие решений [2]. Ориентированное на политику e-governance создает условия для независимого цифрового развития, позволяя разрабатывать контекстно-специфичные инициативы (местные, отраслевые), что соответствует четвертому этапу: Управление, основанное на данных [2]. Таким образом, цифровая трансформация государственного

управления – комплексные преобразования как во внутренних, так и во внешних процедурах госуправления, делая его более эффективным при наименьших издержках [6].

Использование цифровых инструментов позитивно влияет на госуправление, но их качественное внедрение вызывает серьезные социокультурные и институциональные препятствия [7]. Это формирует барьеры для достижения цифровой трансформации [4], то есть фактические или потенциальные правовые, социальные, технологические и/или институциональные условия, препятствующие развитию цифровой трансформации [8]. Барьеры можно классифицировать как структурные и культурные [6; 8]. Структурные барьеры – возможности для внедрения и использования новых технологий в государственном управлении, связанные с возможностями, ресурсами и структурами управления. Культурные (социальные) барьеры – проблемы изменения существующих практик в сознании людей и ценностных предпочтений, связанных с восприятием и использованием новых технологий. Успешная цифровая трансформация может быть достигнута только при согласованном преодолении двух типов барьеров.

Траектория цифровой трансформации в странах СНГ имеет схожую основу из-за унаследованных советских правительственных практик и институтов [4]. Рассматривая теорию зависимости пути Д. Норта, страны СНГ испытывают схожие практики управления из-за общих корней советской модели управления. Влияние этих общих характеристик усиливается благодаря тесному сотрудничеству в рамках соглашений СНГ и Евразийского экономического союза. Более того, эти страны сотрудничают в рамках международных соглашений и объединений, таких как СНГ и ЕАЭС. Они обмениваются опытом, знаниями и практиками, работая над унификацией стандартов цифровых решений и созданием единого цифрового рынка [9].

Несмотря на общие цели, у стран есть и общие препятствия в процессе цифровой трансформации. Исследования в основном сосредоточены на структурных барьерах, таких как экономическая интеграция или безопасность [10; 11], а также на правовых аспектах регулирования [12; 9]. В то же время, важные социальные и культурные аспекты остаются недостаточно изученными.

В рамках данной работы анализируются три страны СНГ: Россия, Казахстан и Азербайджан. Эти страны представляют спектр зрелости цифрового управления, что позволяет проводить сравнительный анализ. Они объединены сходными политико-административными традициями и ресурсной зависимостью экономики, что обеспечивает более контролируемое исследование.

Использование индексов для оценки степени цифровой трансформации – распространенная практика, позволяющая комплексно оценить такие аспекты, как наличие единого портала, объем предоставляемых услуг, доступность интернета и уровень поддержки населения. Далее представлены основные международные индексы для оценки барьеров в цифровой трансформации в странах СНГ (табл. 1).

Таблица 1. Глобальные индексы для оценки барьеров на пути цифровой трансформации государственного управления в странах СНГ

Индекс	Россия	Казахстан	Азербайджан
E-Government Development Index	0,8533 (43 место)	0,9009 (24 место)	0,7607 (74 место)
Global Innovation Index	29,07 (59 место)	25,7 (75 место)	21,3 (91 место)
Networked Readiness Index	55,74 (41 место)	50,52 (61 место)	46,08 (75 место)
E-Participation Index	0,6438 (6 место)	0,8493 (27 место)	0,4932 (88 место)
Government AI Readiness Index	64,72	51,41	39,92
Networked Readiness Index	55,74 (41 место)	50,52 (61 место)	46,08 (75 место)

Основные барьеры цифровой трансформации выявлены на основе структурной и культурной рамки, разработанной С. Wilson и I. Mergel, адаптированной к условиям стран СНГ. Сначала проведен дедуктивный обзор литературы, что позволило создать обширную базу данных о барьерах, упоминаемых в национальной научной литературе.

Далее выделены ключевые структурные и культурные барьеры, сгруппированные в две основные категории. Для количественной оценки барьеров создан объединенный индекс с помощью статистического метода индексирования, который помогает свести сложные процессы к измеримым показателям.

Выбор шести международных индексов обусловлен их релевантностью к изучению цифровой трансформации в публичном управлении:

- индекс развития электронного правительства (EGDI);
- индекс глобальных инноваций (GII);
- индекс сетевой готовности (NRI);
- индекс участия в цифровом пространстве (EPI);
- индекс готовности правительства к ИИ (NRI);
- индекс кибербезопасности (GCI).

Результирующий индекс показывает уровень и масштаб барьеров, где более высокий показатель свидетельствует о большем уровне осведомленности и предпринимаемых мерах по снижению социальных барьеров.

Анализ выявил 31 барьер, разделенный на четыре подкатегории и 12 типов. Объединенный индекс позволил получить комплексную оценку состояния цифровой трансформации в трех странах, выявить различия в уровнях развития и определить лидеров и аутсайдеров.

Результаты показывают, что в целом доминируют структурные барьеры, особенно в Азербайджане, где их доля составляет 72%, а культурных – 28%. В Казахстане соотношение 64% к 36%, в России – более сбалансированное. Это свидетельствует о том, что в Азербайджане приоритет – устранение инфраструктурных проблем, тогда как в России и Казахстане важна работа с культурными аспектами.

Обнаружено, что в России структурные и социальные барьеры почти равны по значимости, что говорит о более зрелом подходе к цифровой трансформации. В Казахстане акцент смещен в сторону культурных барьеров, что связано с недостаточной мотивацией и разобщенностью управленческих элит. В Азербайджане преобладают структурные проблемы, связанные с инфраструктурой и правовым регулированием.

Таблица 2. Показатели индекса структурных и культурных (социальных) барьеров в странах СНГ

Барьеры	Россия	Казахстан	Азербайджан
Структурные	0,651	0,632	0,556
Культурные (социальные)	0,702	0,749	0,623
Итог	0,507	0,518	0,442

Общий индекс показывает (табл. 2), что в странах СНГ преобладают структурные барьеры (Россия – 0,651, Казахстан – 0,632, Азербайджан – 0,556), а культурные – в меньшей степени (Россия – 0,702, Казахстан – 0,749, Азербайджан – 0,623). В целом, для успешной цифровой трансформации необходимо комплексное решение как структурных, так и культурных проблем.

Более развитые страны (Россия, Казахстан) демонстрируют промежуточные стадии цифровой трансформации (от 3 до 4 стадии), тогда как Азербайджан находится на среднем этапе (стадия 3). В странах с более высоким уровнем развития наблюдается и большее внимание к социальным барьерам, что требует не только технологических улучшений, но и работы с культурой использования цифровых технологий.

Страны СНГ в основном сталкиваются с барьерами политико-административного перехода и проблемами управления проектами, что обусловлено наследием советской системы. В странах с более высоким уровнем цифровизации увеличивается внимание к социальным барьерам, что свидетельствует о необходимости комплексных управленческих решений, повышения технических навыков и работы с культурой использования технологий. Для достижения устойчивого прогресса важно не только внедрять инфраструктуру и законодательство, но и убеждать граждан и служащих в необходимости цифровых изменений. В результате, изменения происходят как внутри государственных структур, так и в их внешних связях.

ЛИТЕРАТУРА

- Mergel I., Edelmann N., Haug N. Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews // Government Information Quarterly, 2019. Vol. 36, iss. 4. Article ID: 101385. DOI: 10.1016/j.giq.2019.06.002.
- Janowski T. Digital Government Evolution: From Transformation to Contextualization // Government Information Quarterly, 2015. Vol. 32, iss. 3. P. 221–236. DOI: 10.1016/j.giq.2015.07.001.
- Liva G., Codagnone C., Misuraca G., Gineikyte V., Barcevičius E. Exploring Digital Government Transformation: A Literature Review // Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. New York: ACM, 2020. P. 502–509.
- Knox C., Janenova S. The E-Government Paradox in Post-Soviet Countries // International Journal of Public Sector Management, 2019. Vol. 32, № 6. P. 600–615.
- Viana A. C. A. Digital Transformation in Public Administration: From E-Government to Digital Government // International Journal of Digital Law, 2021. Vol. 1, № 1. P. 29–44.
- Agbehadjji I. E., Awuzie B. O., Ngowi A. B. Covid-19 Pandemic Waves: 4IR Technology Utilisation in Multi-Sector Economy // Sustainability, 2021. Vol. 13, № 1. P. 1–20.
- Meijer A. E-Governance Innovation: Barriers and Strategies // Government Information Quarterly, 2015. Vol. 32, iss. 2. P. 198–206. DOI: 10.1016/j.giq.2015.01.001.
- Wilson C., Mergel I. Overcoming Barriers to Digital Government: Mapping the Strategies of Digital Champions // Government Information Quarterly, 2022. Vol. 39, iss. 2. Article ID: 101681. DOI: 10.1016/j.giq.2022.101681.
- Комарова В. В. Правовое пространство СНГ: права человека в условиях цифровизации // Теория и практика социогуманитарных наук, 2023. № 1 (21). С. 115–120.

23. Дробот Е. В., Макаров И. Н. Проблемы и перспективы цифровой трансформации в условиях экономической интеграции (на примере стран СНГ) // Сумгаитский государственный университет, 2021. С. 120–126.
24. Степанова Ф. Е., Ерофимова А. О. Перспективы сотрудничества государств участников СНГ в сфере цифрового развития // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право, 2023. № 4. С. 46–51.
25. Зубарев С. М. Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права, 2020. № 6 (115). С. 23–32.