

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-4-58-64
УДК 008.2:004.9+321(045)

Политические риски и барьеры цифровизации

Д.Р. Мухаметов

Финансовый университет, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0001-7256-3281>

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются политические риски и барьеры цифровизации. Первоначально определяются факторы возникновения политических рисков и барьеров, к которым относятся ограниченность государственной категоризации и сложности институционального процесса, отсутствие инвестиций в человеческий капитал и низкий уровень общей факторной производительности, отсутствие эффективной и достаточной коммуникации, сопротивление и избирательный подход бюрократии к новым технологиям. На основе данных факторов формулируются основные политические риски и барьеры цифровизации: (1) формальное декларирование реализации реформ в отсутствие реальных результатов, (2) рост административного контроля, информационных манипуляций и негативная реакция общества, (3) усиление социального неравенства, поляризации и образование новых монополий, (4) риски информационной безопасности и сохранности персональных данных. Управление и преодоление данных рисков возможно путем разработки адекватного институционального дизайна, использования новых организационных решений для стимулирования развития человеческого капитала, создания института научно-технической экспертизы, поддержки проектного финансирования для проектов внедрения ИКТ, поддержки достаточной политической коммуникации, взаимодействия государства и структур гражданского общества.

Ключевые слова: цифровая экономика; политические риски цифровизации; информационная безопасность; сетевое общество; человеческий капитал; персональные данные.

Для цитирования: Мухаметов Д.Р. Политические риски и барьеры цифровизации. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2020;10(4):58-64. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-4-58-64

ORIGINAL PAPER

Political Risks and Barriers of Digitalization

D.R. Mukhametov

Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0001-7256-3281>

ABSTRACT

The article deals with political risks and barriers of digitalisation. Initially, the author identified the factors of political risks and barriers to digitalisation. They include the limited state categorisation and the complexity of the institutional process, lack of investment in human capital and low overall factor productivity, lack of effective and sufficient communication, resistance to bureaucracy. On the base of these factors, the main political risks and barriers to digitalisation include (1) the formal declaration of reforms in the absence of real results, (2) the growth of centralised control and the adverse social reaction, (3) the increasing of social inequality and the formation of the new monopolies, (4) the risks of cybersecurity. Management of these risks is possible through the development of adequate institutional design, the use of new organisational solutions to stimulate the development of human capital, the establishment of the institute of the scientific and technical expertise, support of project finance for ICT projects, support of sufficient political communication.

Keywords: digital economy; political risks of digitalisation; cybersecurity; network society; human capital; personal data

For citation: Mukhametov D.R. Political risks and barriers of digitalisation. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2020;10(4):58-64. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-4-58-64

ВВЕДЕНИЕ

Цифровые технологии имеют очевидные преимущества и способны оказать значительное влияние на процессы оптимизации управления и рост производительности труда. Во многих сферах уже используются машинное обучение, интернет вещей, анализ больших данных, искусственный интеллект, технологии дополненной и виртуальной реальности. Однако масштабное внедрение цифровых технологий и их адаптация обществом сопряжены с рядом политических рисков. Политический процесс охватывает различные измерения, центральными из которых являются создание новых институтов, а также согласование интересов и перераспределение ресурсов: в этом отношении внедрение и адаптация инновационных технологий сталкивается со сформированной конфигурацией институтов, ожиданий, конфликтов и средств политической борьбы, которая определяет вероятные траектории, проблемы и перспективы технологического развития.

Общее определение риска можно сформулировать как вероятность наступления неблагоприятных последствий вследствие (не)совершения конкретных действий. Ввиду методологических сложностей точного количественного определения риска наиболее перспективной является практика выделения общих направлений возникновения негативных последствий исходя из наличия факторов риска — обстоятельств, имеющих потенциально отрицательный характер и влияющих на существование риска. При применении данной логики к процессам цифровизации можно выделить следующие рискогенные факторы: сложности институционального процесса, отсутствие инвестиций в человеческий капитал и низкий уровень общей факторной производительности, отсутствие эффективной коммуникации, сопротивление бюрократии. Впоследствии на базе данных факторов формулируются общие политические риски и барьеры цифровизации.

ФАКТОРЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РИСКОВ И БАРЬЕРОВ ЦИФРОВИЗАЦИИ

1. Ограниченность государственной категоризации и сложности институционального процесса. В целях установления эффективного контроля и управления государство стремится

представить общество в виде системы устойчивых категорий [1], что ведет к появлению унифицирующих стандартов, развитию социальной инженерии, государственной статистики и информационных систем. Формальная институционализация в условиях отсутствия других центров политического влияния становится основным ресурсом государства, обеспечивающим как контроль за производством и использованием имеющих экономическую ценность ресурсов, так и их распределение по предсказуемым траекториям.

Цифровые технологии также становятся объектом государственного регулирования, что обуславливает, во-первых, разработку системы наименований, категорий и терминов в отношении новых технологий, а во-вторых, регулирование области их применения. В данном случае возникает проблема несоответствия абстрактных рекомендаций реальности: вводимые наименования, процедуры и области применения могут не отражать содержания технологий и опаздывать за практическим внедрением «снизу», а также противоречить принципу адекватной сложности (сложность политических институтов требует соответствия сложности социальной среды). Более того, формулировки правил могут закладывать основу для политического конфликта в зависимости от того, будут ли они иметь слишком широкую или узкую трактовку либо вступать в противоречия с нормами, вводимыми ранее, что особенно актуально в вопросах регулирования производства инноваций и защиты интеллектуальной собственности.

Необходимо отметить, что в настоящий момент включение новых технологий в область государственного регулирования является реакцией на конкретные события и процессы, нежели заранее разработанной стратегией. Современные масштабные программы цифровизации экономики и промышленности («Industrie 4.0» в Германии, «Общество 5.0» в Японии, «Цифровая экономика» в России), проекты развития искусственного интеллекта в США и Китае) имеют рамочный характер, определяя конечные цели технологической модернизации, но оставляя открытой номенклатуру внедряемых технологий. Как следствие, многие регуляторные инициативы становятся дополнением данных программ и способом реагирования на возникающие

вызовы государственному управлению. Например, в Китае подобными инициативами стали законодательство в области разработки технологий распознавания лиц, начало разработки национальной цифровой валюты как альтернативы криптовалютам (важно отметить, что создание цифровых валют становится одной из основных задач центральных банков). В России в рамках нацпрограммы «Цифровая экономика» предусмотрено нормативное регулирование и создание законодательной базы для внедрения цифровых технологий, однако процессы переговоров между Правительством и Государственной Думой отличаются высоким уровнем транзакционных издержек, поэтому остается открытым вопрос о соответствии принимаемых законов тенденциям и характеристикам социальной и технологической среды.

Многие регуляторные инициативы становятся дополнением данных программ и способом реагирования на возникающие вызовы государственному управлению. Например, в Китае подобными инициативами стали законодательство в области разработки технологий распознавания лиц, начало разработки национальной цифровой валюты как альтернативы криптовалютам

2. Инвестиции в человеческий капитал и уровень общей факторной производительности. Уровень общей факторной производительности оказывает значительное влияние на стратегии политических и экономических элит. В условиях низкого уровня общей факторной производительности участники политического процесса склонны выбирать оппортунистические стратегии поведения, направленные на увеличение доходов агентов от присвоения части совокупного дохода, что выражается в политике извлечения ренты, консервации групп интересов и ограничении доступа к ре-

сурсам. Данный механизм становится причиной возникновения порочного круга «низкий уровень общей факторной производительности → оппортунистические стратегии → низкий уровень факторной производительности» [2]. Напротив, высокий уровень общей факторной производительности содействует выбору агентами стратегии «заботы об общем благе», при которой увеличение доходов агентов становится следствием роста совокупного дохода. Подобная стратегия заключается в создании условий для развития инновационной экономики и включает инвестиции в генерирование человеческого капитала как совокупности актуальных знаний и навыков, а также в модернизацию и обеспечение доступа к технической инфраструктуре. Создание стимулов для выбора стратегии заботы об общем благе в условиях низкого уровня общей факторной производительности требует соответствующего институционального дизайна, гарантирующего акторам установленный выигрыш (политический или материальный) в будущем, а также наличия государственного аппарата, подавляющего влияние альтернативных центров политического влияния и насилия в стране.

В силу того, что технологии неизбежно становятся составной частью производственных возможностей экономики, их последовательное внедрение сталкивается с отсутствием инициативы со стороны властей, для которых данный процесс не всегда представляет политический и финансовый интерес и требует вложений, эффект отдачи от которых наступает в долгосрочной перспективе и не гарантирует краткосрочных политических выгод. С этой точки зрения низкий уровень факторной производительности является одним из факторов политических рисков технологической трансформации.

3. Отсутствие эффективной коммуникации. Ввиду неоднородного распределения человеческого капитала, экономического и научно-технического развития, новые технологии предстают для большинства абстрактными и отдаленными, в то время как власти стремятся стимулировать развитие инноваций и технологий. В том случае, если подобная ситуация не сопровождается достаточной разъяснительной работой, она является источником рисков снижения доверия к политическому руководству и триггером социальных конфлик-

тов. Коммуникация и обратная связь внутри политической системы являются условиями успешного проведения реформ, обеспечивая циркуляцию информации, обмен ожиданиями и их рационализацию между властью и населением.

4. Сопротивление и избирательный подход бюрократии к технологиям. Внедрение новых технологий во многом означает снижение роли бюрократии вследствие автоматизации решений различных политических задач. Кроме того, переход к постиндустриальному обществу девальвирует существующие организационные основы, активы и ресурсы политической мобилизации и управления традиционных элит. Возникающая неопределенность и угроза потери властных ресурсов обуславливает оппортунизм элит, их избирательный подход к технологиям и готовность выступить коллективным противником изменений, что становится реальным ввиду наличия у них достаточного ресурсного потенциала, особенно в области административного регулирования и структурного насилия. Кроме того, важно отметить, что частный сектор также имеет большой объем регулирования и пронизан бюрократическими иерархиями, что не позволяет признать проекты приватизации и дерегулирования наиболее оптимальными решениями стимулирования производства инноваций [3].

Тем не менее содействие бюрократии внедрению новых технологий возможно в том случае, когда издержки сохранения существующей системы превышают издержки от изменений, что зачастую характеризует кризисные ситуации. В поздней истории СССР таким моментом стало внедрение Госпланом СССР автоматизированной системы плановых расчетов, которая должна была преодолеть недостатки и негативные последствия предыдущей реформы управления, создать основу для решения проблемы фондоотдачи и стать предварительным шагом к созданию общегосударственной информационной системы [4]. В контексте цифровизации триггером внедрения новых технологий может стать рост конфликтности, обусловленный низкими темпами экономического роста и неспособности существующей системы оперативно реагировать на социально-экономические кризисы — данная проблема становится центральной для все большего числа социально-экономических

и политических систем и выступает стимулом для развертывания интегрированных систем управления экономикой и знаниями на основе технологий искусственного интеллекта, анализа данных, блокчейн, интернет вещей («умный город», «умное предприятие», «умный регион»).

Учитывая, что современные технологии имеют неконтролируемый характер развития, сочетание избирательности и ригидности бюрократии в отношении использования инноваций может привести к актуализации следующих тенденций. Во-первых, следует ожидать рост инициатив по включению новых технологий в институциональное поле государственного регулирования, что в настоящий момент находит отражение в проектах по созданию национального Интернета (ИИ-национализма) — объединения государственных ресурсов и ресурсов частных компаний в сфере технологий искусственного интеллекта для извлечения государством геополитических выгод (особое внимание к технологиям искусственного интеллекта обусловлено их двойным назначением — возможностью их использования как в мирных, так и в военных целях). Во-вторых, возможен рост конфликтов между индустриальными организационными структурами и сетевым обществом, в которых новые технологии являются средствами трансформации политического пространства. Цифровые технологии предоставляют новые инструменты политической мобилизации и самоорганизации, что в настоящий момент ведет к созданию гибридных организационных форм, сочетающих оппозиционную направленность и вертикальную схему организации с встраиванием в официальные политические системы (наиболее яркие примеры — популистские партии «Движение пяти звезд» в Италии и «Подemos» в Испании [5]). Помимо этого, события Арабской весны (Twitter-революции) и протесты в Гонконге (использование Telegram и других сервисных приложений) продемонстрировали возрастающие возможности мобилизации в онлайн-среде и ограниченную способность государственных структур противостоять этим процессам.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РИСКИ ЦИФРОВИЗАЦИИ

1. На практике можно выделить несколько пунктов, генерирующих неопределенность

относительно успешной мобилизации ресурсной базы, необходимой для формирования цифровой экономики. Во-первых, в случае сохранения значительных социальных и пространственных диспропорций в сфере обеспечения технологиями и знаниями, неготовности адаптировать изменения, консервации институциональной ригидности и трудностей бюрократического процесса, а также при отсутствии политической воли итоговым результатом могут стать лишь формальные заявления о формировании цифровой экономики. Во-вторых, цифровую трансформацию целесообразно отнести к мегапроектам [6], обладающим собственной логикой: в научной литературе сформулирован «железный закон мегапроектов», в соответствии с которым процесс реализации последних сопряжен с возрастающими бюджетными и временными затратами, которые не учитываются на стадии планирования и становятся причиной отказа от проекта или его неполной реализации [7]. Учитывая, что мегапроекты имеют значительную политическую составляющую, в качестве успешного может быть признан даже провальный проект. Исходя из этого, первый политический риск заключается в **формальной констатации формирования цифровой экономики** в условиях отсутствия реального прорыва, а также в возможной имитации внедрения новых технологий и незавершенности реформ. Управление данными типами политических рисков должно основываться на использовании проектного финансирования для масштабного внедрения ИКТ, а также на включении научно-технической экспертизы в обсуждение перспектив подобных реформ и преобразованиях. Важно отметить, что на нацпрограмму «Цифровая экономика Российской Федерации» и входящие в ее состав национальные проекты не распространяется действие Постановления Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»¹, что актуализирует вопросы контроля и оценки реализации программы.

¹ Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»).

2. Дискурс технологической революции непосредственно связан с угрозами **чрезмерной централизации и совершенствования методов контроля**. Подобные опасения не являются необоснованными: цифровая трансформация связана с ростом сбора данных, использование которых зачастую остается индивидуальной прерогативой разработчика или собственника в лице технологических компаний, государственных структур и др. Более того, подобная траектория развития может изменить социальное поведение населения и вызвать негативную реакцию: от неприятия государственных инициатив и избегания процедур регулирования до использования новых технологий как инструмента сопротивления государству, мобилизации и координации протеста [8, 9]. Возможности информационных и сетевых технологий в этой сфере ранее продемонстрировали цветные революции на Ближнем Востоке и в Северной Африке, а также недавние протесты в Гонконге. Для нивелирования данных политических рисков приоритетную роль играют эффективная обратная связь, инклюзивность институтов, обеспечение прав пользователей и конфиденциальности их персональных данных.

3. Необходимо понимание того, что процесс технологической трансформации является неравномерным и может иметь конкретные социально-экономические последствия. С одной стороны, технологическая революция имеет негативную экстерналию в виде усиления социальной поляризации, которая является результатом различий в уровне развития человеческого капитала, знаний и навыков использования технологий, а также их неравномерного распределения: 77% работников будут вынуждены в ближайшее время приобрести новые навыки или полностью переквалифицироваться в связи с автоматизацией производства. С другой стороны, асимметрия знания и ресурсов могут стать причинами формирования монополий нового типа [10–12], которые производят концентрацию капитала через контроль информационного пространства и извлечение ценности из данных, генерируемых пользователями цифровых сервисов, а также путем создания закрытых цифровых бизнес-моделей (Amazon, Facebook). Также одной из стратегий развития инновационных технологий является поддержка госкорпораций,

которые, имея защищенную государством часть рынка, склонны к политике извлечения ренты и консервации схем перераспределения ресурсов, нежели к инвестированию в модернизацию технической инфраструктуры, исследования и разработки: так как в России реализация проектов нацпрограммы «Цифровая экономика» во многом связана с деятельностью госкорпораций, данный риск приобретает особую актуальность и требует созданя новых стимулов для вовлечения организаций в политику инноваций. В обоих представленных случаях можно наблюдать деятельность заинтересованных групп, стремящихся к ограничению доступа к информационным и технологическим ресурсам через установление соответствующих «правил игры», спецификаций и иных нормативных требований, обеспечивающих перераспределение ресурсов в предсказуемых направлениях. Таким образом, данный политический риск можно обозначить как **усиление неравенства и дальнейшей монополизации цифрового пространства**.

4. Цифровая трансформация также непосредственно сопряжена с **вопросами информационной безопасности и использования персональных данных**. Рост цифровых сервисов, приложений и систем управления актуализирует проблему киберугроз, конфиденциальности и сохранности персональных данных и информации, которая зависит от множества факторов — от наличия систем кибербезопасности до механизмов верификации данных. Также стоит отметить, что в общественной дискуссии сохранность персональных данных становится основным риском и предметом

конфликта между пользователями, государственными структурами и бизнес-игроками, что может препятствовать полноценному использованию цифровых приложений и сервисов [13]. Данный тренд также актуален и для России: по данным «Национального индекса тревожностей» за 2019 г. утечка персональных данных в сети является одной из основных угроз для россиян (<http://cros.ru/ru/kb/research/1037>). Как следствие, требуется эффективная коммуникационная стратегия, направленная на разъяснительную работу по средствам кибербезопасности и пределам сбора и использования персональных данных пользователей со стороны государственных органов [14]. Более того, формирующаяся «экономика данных» характеризуется их масштабной синхронизацией, вследствие чего неспособность обеспечить информационную безопасность повышает цену ошибки, так как даже один сбой способен привести к коллапсу всей системы и утрате данных. Указанные пункты актуальны и для политической информации (данные избирателей, информация государственных структур и т.д.), что позволяет квалифицировать этот риск как политический.

Таким образом, процесс технологических изменений сопряжен с рядом политических рисков, которые выражаются как в вероятности формального внедрения технологий без применения их полного потенциала, так и в негативных последствиях их адаптации. В условиях значительного ускорения процессов технологических изменений вопросы поиска возможных путей нивелирования данных рисков приобретают дополнительную значимость.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ / REFERENCES

1. Scott J. Two Cheers for Anarchism: Six Easy Pieces on Autonomy, Dignity, and Meaningful Work and Play. Princeton University Press; 2012.
2. Ахременко А. С., Локшин И. М., Юрескул Е. А. Трудности перехода: к политической экономии препятствий модернизации. *Полития*. 2017;(2):5–31.
Akhremenko A. S., Lokshin I. M., Yureskul Y. A. Difficulties of transition: the political economy of modernisation barriers. *Politeia*. 2017;(2):5–31. (In Russ.).
3. Graeber D. The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy. Melville House; 2015.
4. Caser-Ripilles A., Feenstra R., Tormey S. Old and New Media Logics in an Electoral Campaign: The Case of Podemos and the Two-Way Street Mediatization of Politics. *The International Journal of Press/Politics*. 2016;21(3):378–397.
5. Сафронов А. В. Автоматизированная система плановых расчетов Госплана СССР как необходимый шаг на пути к общегосударственной автоматизированной системе учета и обработки информации (ОГАС). *Экономическая история*. 2019;15(4):395–409.

- Safronov A. V. The Gosplan Automated Planning System as a Necessary Step Toward the Nationwide Automated Data Processing and Control System (NACS). *Ekonomicheskaya istoriya*. 2019;15(4):395–409. (In Russ.).
6. Мухаметов Д. Р. Проблемы и перспективы реализации концепции «Умный город» в России (на примере Москвы). *Мир новой экономики*. 2019;13(3):81–88.
Mukhametov D. R. Problems and prospects of realisation of the concept “Smart city” in Russia (on the example of Moscow). *Mir novoi ekonomiki = The world of the new economy*. 2019;13(3):81–88. (In Russ.).
 7. Flyvbjerg B. What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*. 2014;45(2):6–12.
 8. Fominaya C., Gillan K. Navigating the technology-media-movements complex. *Social Movements Studies*. 2017;16(4):383–402.
 9. Horst H. A. Free, Social, and Inclusive: Appropriation and Resistance of New Media Technologies in Brazil. *International Journal of Communication*. 2011;5:437–462.
 10. Hindman M. The Internet trap: How the digital economy builds monopolies and undermines democracy. Princeton University Press; 2018.
 11. Zuboff S. The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. New York: Public Affairs; 2019.
 12. Loertscher S., Marx L. Digital monopolies: Privacy protection or price regulation? *International Journal of Industrial Organization*. 2020;71:34–67.
 13. Мухаметов Д. Р. Технологии big data в политических процессах: риски и ограничения. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2019;9(6):143–149.
Mukhametov D. R. Big Data technologies in political processes: risks and opportunities. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finasovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2019;9(6):143–149. (In Russ.).
 14. Ерохина О. В. «Умные» технологии и угрозы информационной безопасности. *Электросвязь*. 2018;6:66–67.
Erokhina O. V. Smart technologies and threats to information security. *Electrosvyaz Magazine*. 2018;6:66–67.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Данияр Рустямович Мухаметов — студент 1-го курса магистратуры факультета социологии и политологии, Финансовый университет, Москва, Россия
mukhametovdaniyar@gmail.com

ABOUT THE AUTHOR

Daniyar R. Mukhametov — 1st-year master’s student, Faculty of Sociology and Political Sciences, Financial University, Moscow, Russia
mukhametovdaniyar@gmail.com

Статья поступила 17.05.2020; принята к публикации 15.06.2020.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article received on 17.05.2020; accepted for publication on 15.06.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.