

УДК 338.24.01

*Э.Н. Брагина*

ФГБОУ ВО «Тюменский индустриальный университет», Тюмень,  
email: braginaen@tyuiu.ru

## ПРЕДПОСЫЛКИ ПЛАТФОРМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Ключевые слова:** государственное управление, государственное стратегическое управление, платформизация, цифровая трансформация, цифровые платформы.

Низкая эффективность процесса государственного стратегического планирования в Российской Федерации, обусловленная рядом системообразующих факторов, таких как слабая вовлеченность общества в этот процесс и отсутствие контроля за исполнением обязательств, заявленных при формировании и утверждении стратегической документации, фиксирующей направления социально-экономического развития заставляет изучать механизм государственного стратегического управления, чтобы выявить резервы повышения его эффективности. Интенсификация развития указанного механизма возможна лишь за счет совершенствования технико-технологических процессов, основным из которых, по мнению автора, можно считать платформизацию. В статье проанализированы теоретико-методические предпосылки платформизации государственного управления и представлен ряд актуальных проблем, которые этот процесс в силах решить. Например, проблемы, связанные с двойной структурой управления, которая выявлена при анализе процесса государственного управления в РФ. Автор пришел к выводу, что развитие механизма государственного управления за счет расширения цифровых инструментов без платформенных технологий недостижимо и необходимо обеспечивать условия для реализации процесса платформизации государственного управления.

*E.N. Bragina*

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education  
«Industrial University of Tyumen», email: braginaen@tyuiu.ru

## PREREQUISITES FOR PLATFORMIZATION OF STATE STRATEGIC MANAGEMENT

**Keywords:** public administration, public strategic management, platformization, digital transformation, digital platforms.

Low efficiency of the state strategic planning process in the Russian Federation, caused by a number of system-forming factors, such as weak involvement of society in this process and lack of control over the fulfillment of obligations declared during the formation and approval of strategic documentation recording the directions of socio-economic development, makes it necessary to study the mechanism of state strategic management in order to identify reserves for increasing its efficiency. Intensification of the development of this mechanism is possible only through the improvement of technical and technological processes, the main one of which, in the author's opinion, can be considered platformization. The article analyzes the theoretical and methodological prerequisites for the platformization of public administration and presents a number of current problems that this process can solve. For example, problems associated with the dual management structure, which was identified during the analysis of the public administration process in the Russian Federation. The author came to the conclusion that the development of the public administration mechanism through the expansion of digital tools without platform technologies is unattainable and it is necessary to provide conditions for the implementation of the platformization process of public administration.

Теоретико-методологическая основа такого сложно структурного, полифункционального и композиционного понятия как эффективное управление государством эволюционно менялась на протяжении всей истории человечества. Так более двух десятилетий в большинстве стран мира реализуется принятая ООН триединая концепция устойчивого развития государств, при этом не смотря на критику, связанную

с сомнениями в достижимости указанных в ней индикаторов, а также необходимостью корректировать программы в зависимости от уровня развития государства и т.п. неизбежность наращивания инструментария в области устойчивого человеческого развития, которое является целью государственного управления, бесспорна. Модификационные процессы в государственном управлении во многом связаны и с цифро-

вой трансформацией инструментария механизма государственного управления, которая, в свою очередь, приводит к необходимости его платформизации, вызванной потребностью в оптимизации процессов государственного управления, большим числом пользователей государственных услуг, необходимостью интеграции различных государственных цифровых систем, обеспечением гибкости и адаптивности государственного управления.

### **Цель исследования**

Целью данного исследования является определение роли платформенных решений на данном этапе эволюции государственного управления, а именно – обоснование системной сущности платформизации для государственного управления, обеспечивающей синергетический эффект, выражающийся в росте производительности и эффективности деятельности органов госуправления, повышении качества процессов госуправления.

### **Материал и методы исследования**

Специфика исследования предполагает использование системного подхода как методологической основы, на базе которой был реализован структурно-функциональный подход, описывающий механизм государственного управления как систему, состоящую из элементов, реализующих определенные функции. Были использованы общенаучные методы – главным образом методы анализа и синтеза. Для изучения нормативно-правовой базы государственного управления применялись методы контент-анализа прежде всего открытых официальных сетевых источников, для систематизации и постановки проблем, а также возможных направлений их решений широко использовался вторичный анализ данных осуществленных экономических исследований, методы расширенного отбора информации. Информационной базой исследования служили источники официальных порталов органов государственной власти, министерств и ведомств, открытые базы данных.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Обеспечение принципов устойчивого развития в макроэкономическом менеджменте осуществляется через переход

от концепции «нового государственного менеджмента» к концепции «достойного управления» (рис. 1).

Преобразовывается основной принцип – управление по результатам, но не по существу, а за счет смены реципиента этих результатов, то есть тех страт общества, которые были промоторами при постановке задач государственного управления. Смена принципа, безусловно меняет и механизм управления, оставляя априорные принципы публичности и ответственности в своей основе. И здесь уже можно наблюдать концепт платформизации, поскольку государство становится посредником в обеспечении функционирования общества, уходя в иерархии на уровень этого общества, то есть платформой, обеспечивающей процессы государственного управления. Важно подчеркнуть, что безусловно указанная модель предполагает значительное участие общества в управлении государством и обеспечение согласованности интересов всех его сторон [7].

Поскольку реальное участие общества в управлении государством осуществляется на уровне управления территориями (согласно закону № 172 ФЗ «О стратегическом планировании РФ» общественное обсуждение должны проходить стратегии социально-экономического развития субъектов и муниципалитетов РФ), то далее будет идти речь о территориальном стратегическом планировании, при этом необходимо отметить, что уровень управления субъектом федерации также является государственным управлением.

Участие в территориальном стратегическом планировании возможно с двух позиций, обе из которых предполагают активное участие общества, но организованное различными способами [2]. Так, перспектива стратегического планирования социально-экономического развития территории сверху вниз может быть обеспечена эффективным общественным участием за счет формирования высокого уровня доверия к представителям государственного управления, и напротив, перспектива стратегического планирования социально-экономического развития территории снизу вверх без достаточного участия государственных органов может привести к хаосу. Поэтому баланс в госуправлении должен быть обеспечен в сложившихся условиях именно соот-

ветствующим инструментарием управления, масштаб и диверсификация которого и обеспечит эффективность государственного территориального стратегического планирования в ограничениях, заложенных регулятором.

Кроме этого, уровень вовлеченности общества в государственное стратегическое управление также может быть разным (рис. 2) и также обусловлен большим количеством объективных социокультурных, экономических, политических и пр. факторов, а эффективность управления вновь определяется достаточным масштабом и диверсификацией инструментов механизма госуправления, преимущественно цифровых.

Согласно исследованиям международного консалтингового агентства, цифровое развитие и адаптация механизма государственного управления осуществляется в соответствии с технологическими циклами модели зрелости цифрового правительства. Выделяется пять ключевых этапов указанной модели [4]. Первый этап – «электронное государство»,

характеризуется обеспечением автоматизации и цифровизации государственных услуг с целью повышения их эффективности, доступности и прозрачности.

Российская Федерация успешно завершила данный этап: через портал «Госуслуги» реализуется более половины государственных услуг для граждан и это тоже платформенные решения, которые работают как в заявительном порядке, так и без обращения. Кроме этого существует множество платформ и для бизнеса (платформа для подачи налоговой отчетности, уплаты налогов и получения информации о задолженностях Федеральной налоговой службы; портал, предназначенный для малого и среднего предпринимательства Москвы, включающий помощь в регистрации бизнеса, получении лицензий и разрешений, а также доступ к образовательным программам и консультациям «Бизнес-навигатор МСП»); система, обеспечивающая прозрачность и конкуренцию в проведении государственных закупок – Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС) и прочие).



Рис. 1. Эволюция концепции государственного управления



Рис. 2. Степень интеграции и креативности в государственном стратегическом территориальном планировании [2]



Рис. 3. Этапы цифровизации государственного управления



Рис. 4. Модель государственного управления, как организация с двойной (комбинированной) структурой

Для общественных организаций и граждан существует платформа для подачи общественных инициатив, которые могут быть рассмотрены на государственном уровне «Российская общественная инициатива» и многие другие территориальные цифровые инструменты. Основным фактором, определяющим необходимость к переходу на следующий уровень цифровой зрелости государства по мнению автора является то, что обеспечить точность планов и прогнозов государственного стратегического развития можно только за счет использования возможностей «больших данных» или обеспечения согласования стратегических целей социально-экономического развития территорий и государств с теми общественными стратами, которые являются стейкхолдерами результатов реализации указанных целей [3].

Второй уровень зрелости цифрового правительства – «открытое государство», который характеризуется внедрением программ открытых данных, созданием платформ открытых данных, свободно доступных для машиночитаемого использования и дальнейшей публикации с целью обеспечения прозрачности и воспроизводимости результатов междисциплинарных исследований. В России существуют такие примеры открытых данных как Портал открытых данных Правительства Москвы (данные в сфере транспорта, здравоохранения, образования, культуры, экологии и др.), Федеральная служба государственной статистики, Единая межведомственная информационно-статистическая система, а также данные различных министерств и ведомств, представленные на их официальных порталах (сайтах). При этом, наборы данных, их качество и актуальность часто имеет довольно низкий уровень за счет, в том числе, правовой неопределенности, политики публикации данных, отсутствия стимулов к публикации, а также технических ограничений.

Этап открытого государства предвещает этап формирования «датацентричного государства», который считается переломным моментом в трансформации цифрового правительства и позволяет формировать новые моде-

ли предоставления государственных услуг, в которых, вероятно, будут участвовать негосударственные организации в качестве посредников [6]. Этот этап обеспечивает качественный скачок в госуправлении за счет, например, использования таких инструментов как предиктивная аналитика, инклюзивный дизайн, моделирование бизнес-экосистемы и др.

Четвертый уровень цифровой зрелости – это «полностью цифровое государство», сущность которого в осознании подхода к перманентным инновационным преобразованиям, основанным на открытых данных на основе цифровых двойников, супераппов, метавселенных, генеративного ИИ, предписывающей аналитики, инженерии влияния, мультиопыта и др.

Итоговый уровень цифровой зрелости «умное государство» не имеет ни одно государство в мире, такое «идеальное» государство существует на основе предсказуемого и воспроизводимого инновационного процесса, роль правительства состоит в распоряжении информацией и данными, а также в определении приоритетов и управления портфелем возможностей трансформации, за счет использования технологий компьютерного зрения, интеллектуальной обработки документов, нейронного машинного перевода, геймификации, платформ для управления согласием и предпочтениями и т.п.

По мнению автора исследования, соотношение этапов цифровой трансформации государства и приоритетных механизмов цифровизации должно идти в направлении платформизации уже начиная с формирования открытого цифрового государства (рис. 3). Кроме того, цифровая трансформация сопровождается усилением внимания органов государственного управления к постановке и решению стратегических задач, в том числе, за счет полной автоматизации и роботизации некоторых функций оперативного государственного управления.

Проблема приоритизации оперативного управления в государственных органах, в отличие от бизнес-структур, состоит в том, что в государственном

управлении высшие территориальные органы власти одновременно реализуют оба этих режима управления – и стратегическое и оперативное, при том что, по мнению автора исследования, приоритетным для государственного уровня управления территориями должен быть стратегический срез, поскольку именно он обеспечивает потенциал территорий, их будущую эффективность в изменяющихся условиях, а оперативное управление призвано уже реализовывать этот потенциал. При этом, можно отметить, что административная эффективность управления субъектами федерации в РФ достаточно высока, а системные эффекты низки, так как это заложено оперативной спецификой организации государственного территориального управления. Например, госуправление имеет инертную линейно-функциональную организацию, характеризующуюся ясностью и прозрачностью ответственности с одной стороны и бюрократизированностью с другой. Подтверждением превалирования оперативного управления над стратегическим является и тот факт, что согласно методике расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ половина показателей рассчитываются за отчетный год, а остальные за отчетный и два смежных года, то есть все показатели эффективности деятельности имеют краткосрочный и среднесрочный характер и относятся к оперативному управлению. Таким образом можно утверждать, что государственные органы власти реализуют форму управления с двойной или комбинированной структурой [5,8]. Часть структуры, отвечающая за оперативное управление, иерархизирована, имеет четкие и прозрачные формальные связи, это обеспечивает контролируемость и однозначность принимаемых решений. Часть структуры, отвечающая за стратегическое управление, обладает признаками сетевой структуры – формальная иерархия отсутствует, руководитель больше выполняет функцию координатора.

В связи с этим, с одной стороны, на стратегическое целеполагание, фор-

мирование пакета стратегических документов и мониторинг стратегических показателей не остается достаточно времени в силу загруженности органов государственного управления оперативной работой и часто это стараются делегировать, например, научно-исследовательским институтам и часто процесс стратегирования развития территории проходит автономно. С другой стороны, платформенные решения позволят роботизировать некоторые оперативные государственные процессы (например, предоставление большинства государственных услуг) и облегчить сам процесс стратегирования за счет обеспечения участия в нем всех заинтересованных сторон, что сбалансирует их интересы, а также представит конкурентный инструментарий для обеспечения процесса стратегирования. Так, формированием прогнозов социально-экономического развития, формированием баз данных и т.п. может заняться несколько акторов – посредников.

### Выводы

Платформизация уже является системообразующим звеном, обеспечивающим синергетические эффекты в управлении государством. Процесс платформизации в государственном управлении ускоряется и обусловлен как сменой парадигмы государственного управления, так и цифровой трансформацией механизма формирования и реализации государственной социально-экономической политики. Государство запускает новые платформенные решения и развивает имеющиеся, так присутствуют попытки создания гиперконвергентных интегрированных систем, (ГосТехплатформа) пока не совсем удачные, в силу, в том числе, наличия технологических барьеров, которые будут преодолены путем инновационных преобразований. При этом необходимо установить рамки процесса платформизации, обеспеченные внедрением цифровой этики, ответственного ИИ и инструментов конфиденциальности по умолчанию (PbD), что снизит риски разрушающего воздействия цифровой трансформации на процессы государственного стратегического управления.

*Библиографический список*

1. Ансофф И. Стратегическое управление / Пер. с англ. [Науч. ред. и авт. вступ. ст., с. 11-32, Л. И. Евенко]. М.: Экономика, 1989. 519 с.
2. Ари-Вейкко Анттиройко «Город как платформа»: Рост числа инновационных платформ с широким участием в финских городах // Устойчивое развитие. 2016. № 8 (9). [Электронный ресурс]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/308023842\\_City-as-a-Platform\\_The\\_Rise\\_of\\_Participatory\\_Innovation\\_Platforms\\_in\\_Finnish\\_Cities](https://www.researchgate.net/publication/308023842_City-as-a-Platform_The_Rise_of_Participatory_Innovation_Platforms_in_Finnish_Cities) DOI:10.3390/su8090922 (дата обращения: 18.12.2024).
3. Брагина Э.Н., Якунина О.Г. Гостехплатформа как инструмент формирования согласованной стратегии социально-экономического развития территории // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 7 (2). С. 248-254.
4. Когда меньше становится большим: Путь к цифровому правительству Официальный сайт консалтингового агентства Гартнер. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/when-less-becomes-more-the-journey-to-digital-government> (дата обращения: 18.12.2024).
5. Коттер Дж.П. Ускорение перемен. Как придать вашей организации стратегическую гибкость для успеха в быстро меняющемся мире. М.: Олимп-Бизнес, 2016. 256 с.
6. Мишин А.Ю. Развитие системы государственного стратегического планирования в России в ракурсе больших данных // Фундаментальные исследования. 2022. № 10-1. С. 73-80. DOI: 10.17513/fg.43346.
7. Управление в интересах устойчивого развития человеческого потенциала. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.scribd.com/document/363191655/Governance-for-Sustainable-Human-Development-a-Undp-Policy-Paper-Undp-1997> (дата обращения: 14.12.2024).
8. Шiba Ш., Грэхэм А., Вальден Д. Новое американское тотальное управление качеством: учебник. М.: ИНФРА-М, 2001. 348 с.