

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-1-15-20
УДК 32(045)

Госуправление на распутье: ручная вертикаль, институты или технологии?*

К.В. Симонов

Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена развилкам в эволюции современного российского государственного управления. Логика СВО вроде бы диктует необходимость дополнительной концентрации властных ресурсов и ставки на вертикаль власти и «ручное» управление. Традиционно этой модели оппонировал западный подход, призывавший сделать акцент на строительстве эффективных институтов. Надо понимать, что конфликт с Западом — это, в том числе, конкуренция систем принятия политических решений. Было бы странно, если бы РФ сейчас занялась копированием давно известных западных схем, однако и консервация традиционных методов может оказаться не лучшим выходом. В статье предлагаются варианты «игры на опережение» — использование цифровых государственных технологий, включающих современные экспертные системы, которые находятся еще в стадии разработки. При этом показывается, что неверно и даже опасно понимать цифровизацию госуправления исключительно как создание удобных цифровых сервисов.

Ключевые слова: государственное управление; цифровая политика; гостех; сервисное государство; экспертные системы; цифровые управленческие технологии

Для цитирования: Симонов К.В. Госуправление на распутье: ручная вертикаль, институты или технологии? *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2023;13(1):15-20. DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-1-15-20

ORIGINAL PAPER

Public Administration at a Crossroads: Manual Vertical Relationship, Institutions, or Technologies?*

K.V. Simonov

Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The article is devoted to the ramifications in the evolution of modern Russian public administration. The logic of the Special Military Operation seems to dictate the need for an additional concentration of power resources and a focus on the hierarchical relationship structure and “manual” management. Traditionally, this model was opposed by the Western approach, which called for an emphasis on the formation of effective institutions. It should be understood that the conflict with the West is, among other things, a competition of political decision-making systems. It would be strange if Russia were to start copying the well-known Western schemes now, but the preservation of traditional methods might not be the best solution either. The article proposes options for “playing ahead” (tempo battle) — the use of digital government technologies, including modern expert systems that are still under development. At the same time, it shows that it is wrong and even dangerous to understand digitalisation of public administration only as the creation of convenient digital services

Keywords: public administration; digital policy; state technologies; service state; expert systems; digital management technologies

For citation: Simonov K.V. Public administration at a crossroads: Manual vertical relationship, institutions, or technologies? *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2023;13(1):15-20. DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-1-15-20

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету.

** The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University.

ВВЕДЕНИЕ

Специальная военная операция подняла довольно много вопросов, среди которых значимое место занимает качество государственного управления. Речь идет о том, не стоит ли подумать о корректировке базовых подходов к этой стратегической теме. Здесь мы оказываемся в классической ситуации «богатыря на распутье», перед которым находятся три основные дороги, в данном случае — базовые модели организации государственного управления. Традиционно эта ситуация воспринимается как дилемма, но мы предлагаем добавить «третий путь», чтобы разбавить давнюю борьбу двух парадигм, полностью вписывающуюся в традиционные и давние споры «почвенников» и «западников».

Представители первого лагеря в разных видах отстаивают систему «ручного» управления. Они убеждены, что вертикально сконструированные структуры являются оптимальными и органично проистекают из российской политической традиции.

Радикальной альтернативой давно уже выступает ставка на строительство «хороших» институтов. В РФ уже сложилась довольно мощная школа либеральных экономистов, которые «вооружились» западной верой в институты и программными работами, ставшими своеобразными «библиями» этого лагеря [1]. Они считают, что ручное управление нужно менять на качественные административные институты, которые и приведут к эффективной организации публичной власти, и иногда в своей вере доходят до абсурда. Например, обсуждая тему энергетики, сторонники этого лагеря говорят, что страны с «хорошими» институтами (например, США, Канада или Норвегия) могут иметь мощный сырьевой сектор, включая добычу нефти. И это не приведет к консервации экономической и политической отсталости. А вот страны с «плохими» институтами добывать нефть не должны, так как в таком случае проявится «ресурсное проклятье», которое в итоге разрушит экономику и приведет к вечному политическому авторитаризму.

Очевидно, что в период СВО позиции «почвенников» серьезно усилились. Западные концепции по понятным причинам стали аутсайдерскими дискуссиями.

Кроме того, сама ситуация военного конфликта вроде бы требует от государства как

раз укрепления вертикали власти. Именно поэтому мы постоянно слышим призывы к экономической и даже духовной мобилизации, концентрации властных и управленческих полномочий. Мобилизация понимается не просто как перевод экономики на военные рельсы, а именно как дополнительная вертикализация управления как экономикой, так и государством в целом.

Вообще оптимальной схемой считается система управления периода Великой Отечественной войны. Отсюда и постоянные воспоминания о Государственном комитете обороны [2]. Кроме того, все чаще слышны голоса откровенных сталинистов. Ярчайший пример — книга «Кристалл роста», авторы которой уверяют, что в 1929–1955 гг. в Советской России «был установлен мировой экономический рекорд, который не превзойден до сих пор ни в одной стране мира» [3]. Социальные, политические и демографические последствия такого «рекорда» выносятся за скобки. Кроме того, не исследуются многие проблемы — положительные выводы об «управленческих успехах» делаются заранее. Скажем, для «фанатов» жестких управленческих технологий многие исторические исследования окажутся шоком — например, данные о массовом расхищении и разбазаривании продовольственных и промышленных товаров в период Великой Отечественной войны [4].

Соблазн мобилизации понятен и очевиден, однако провалы ручного управления игнорировать довольно сложно. Приведем только два примера. Ю. Борисов в декабрьском интервью газете «Ведомости» говорит о том, что при нынешней производственной модели «Роскосмос» выпускает 15 спутников в год, а теоретически может нарастить производство до 42-х. И тут же сообщает, что компании Илона Маска производят 6 спутников в день¹. Слишком жесткая и наглядная разница между вертикально управляемой госкомпанией и частной корпорацией. Причем это фиксирует бывший вице-премьер, который сегодня сам возглавляет «Роскосмос».

Второй пример — разговор 11 января 2023 г. президента В. В. Путина и Д. В. Мантурова, который уже десять лет является министром промышленности и торговли (а с лета 2022 г. — еще

¹ URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/characters/2022/12/21/956268-budem-rabotat-nad-sozdaniem-sereznoi-gruppirovki>

и вице-премьером) и отвечает за импортозамещение. Одна из болезненных тем — авиастроение. Мантуров пытается убедить президента, что с точки зрения госзаказа в отрасли все в порядке. В ответ на это Путин заявляет: «Я знаю, что контрактов нет на предприятиях, мне директора сказали. Что Вы, в самом деле, дурака-то валяете? Когда контракты будут? Я вот о чем говорю. Мне директора предприятий говорят: нет контрактов. А у Вас “всё сверстано”»². Получается, что вице-премьер пытается убедить первое лицо, что ситуация под контролем, но президент знает, что это не так, — ему напрямую сообщили директора предприятий. Большой вопрос: во всех ли отраслях директора имеют возможность донести до Путина, каково истинное положение дел? Концентрация принятия решений в одних руках создает очевидные риски невозможности оперативно и детально разобраться со всеми вопросами.

Между тем, противостояние с Западом — это, в том числе, и конкуренция систем управления: кто будет эффективнее, тот и окажется более конкурентоспособным в среднесрочной перспективе. А ведь конфликт затягивается.

Мы предлагаем другой путь — использование современных технологий государственного управления, напрямую связанных с цифровизацией. Сегодня нужны не архаичные методы госуправления и не упрямая вера в «хорошие» институты, а принципиально иной подход — гостех — государственные технологии.

Исследовательская группа, работающая под руководством автора в Финансовом университете над темой «Трансформация основных политических институтов и идеологий под влиянием цифровой революции», активно занимается этим вопросом. Современных цифровых управленческих технологий довольно много — это интерфейсы, дашборды, идентификационные смарт-карты, электронные резиденции, платформы открытых данных и маркетплейсы данных, платформы вовлечения граждан. Появляются отдельные технологические инструментариумы для активного взаимодействия институтов власти непосредственно с экспертным сообществом.

В данной работе мы не будем подробно рассказывать о самих технологиях — они описа-

ны в других статьях [5–7], и это предмет для отдельного освещения. В рамках статьи мы хотим зафиксировать сам подход к сфере государственного управления, который кажется нам более разумным.

ГОСТЕХ VS СЕРВИСНОЕ ГОСУДАРСТВО

Цифровизация предоставляет огромные возможности для развития государственного управления. И, казалось бы, российское государство с интересом относится к теме цифровизации, но проблема в том, что его больше волнует не гуманитарное измерение, а то, что можно назвать «железом».

Радикальной альтернативой давно уже выступает ставка на строительство «хороших» институтов. В РФ уже сложилась довольно мощная школа либеральных экономистов, которые «вооружились» западной верой в институты и программными работами, ставшими своеобразными «библиями» этого лагеря.

На самом деле, цифровые технологии открывают широчайшие возможности для вовлечения экспертов и граждан в систему подготовки государственных решений. Однако существует серьезная опасность, что вместо гостеха мы можем получить так называемое «сервисное государство», и это будет просто «цифровая консервация» архаичных способов управления.

Государственные регуляторы считают, что сегодня, прежде всего, нужно отцифровать государственные услуги и предоставить гражданам удобные цифровые сервисы. Но цифровизация госуправления — это далеко не только перевод государственных услуг в электронный формат. Стратегическая задача состоит в том, чтобы при помощи электронных форм создать новое качество отношений общества и государства, принципиально изменить уровень вовлеченности граждан и экспертов в подготовку и принятие политических решений. Тем

² URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70338>

более, что цифровизация предоставляет для этого технические возможности.

Современное государственное управление — это не просто перевод «в цифру» традиционных функций и удобные государственные услуги вроде выдачи справок, электронных кадастров, регистраций и пр. Это в первую очередь — эффективное решение текущих задач из политической и экономической повестки. Будет неправильно, если государство просто «откупится» от граждан удобными цифровыми сервисами. Сегодня оно пытается не столько вовлечь граждан в процесс полноценного обсуждения и выдвижения значимых инициатив, сколько дать им возможность обратной связи при принятии малозначимых решений органов власти в виде электронного голосования на специальных сайтах, а также через развитие

Идея сервисного государства отлично встраивается в такой бюрократический подход. Цифровое государство в России начинает восприниматься как набор электронных госуслуг и каналов дистанционного взаимодействия граждан и бизнеса с государством. Но в реальности цифровизация могла бы стать мощным драйвером повышения качества государственного управления в РФ.

системы цифровых жалоб, которые и граждане, и юридические лица могут подать на сайте Правительства РФ органам исполнительной власти. С 2010 по 2020 г. число ежегодно подаваемых в кабмин жалоб и обращений выросло на 60%, а электронных жалоб — на 1800%, что говорит об удобстве данного сервиса. Это не означает, что граждане и общественные организации вовлечены в разработку решений, но государство продолжает активно развивать именно технологическую сторону этого аспекта — так, для голосового помощника «Яндекса» «Алиса» уже разработан сервис, с помощью которого можно будет жаловаться в органы власти, даже не заходя в интернет. Таким образом, техноло-

гия отношений граждан и Правительства РФ совершенствуется, но ее суть не меняется.

Можно привести актуальный пример — проведение частичной мобилизации в РФ. Очень много критики было по поводу бумажной системы учета призывников, но практически не поднималась тема эффективного гражданского контроля за военным ведомством. А ведь без этого даже перевод воинского учета в электронный вид не решит проблемы перегибов при той же мобилизации, о которых неоднократно говорил Президент РФ. Архаичность в данном случае проявляется не столько в отсутствии электронных сервисов, сколько в старой системе управления. Ее отсталость состоит вовсе не в дефиците компьютеров, однако решать задачу предлагается именно за счет технического аспекта. Глава Министерства цифрового развития М. Шадаев уже сообщил, что все военкоматы в России в 2023 г. подключат к защищенному интернету³.

На самом деле совершенствование гостеха позволяет развивать «умное государство» как динамическую систему, способную к многомерной оценке процессов управления и адаптации к меняющимся обстоятельствам. Динамическая система государственного управления предполагает гибкий подход к распределению ресурсов, при котором государство раскрывает определенную информацию для стимулирования инноваций со стороны граждан, производит дифференцированную оценку объектов управления для понижения взаимовлияния разных факторов, а также совмещает иерархические структуры управления с сетевыми и платформенными решениями. Реализация данного подхода возможна при определенной транспарентности государственных данных и инвестициях в развитие человеческого потенциала и качества жизни.

Таким образом, российское государство вовсе не сопротивляется цифровизации, а наоборот, активно ее поддерживает. Но пока не готово пользоваться современными формами цифровизации для организации процесса подготовки и принятия решений. Напомним, что экспертное знание очень часто противопоставляется бюрократической системе, заинтересованной в стабильных процедурах, а не в прорывных решениях. Как это ни парадоксально, но цифровизация может стать «щитом» для бюрократии, который поможет

³ URL: <https://www.interfax.ru/russia/868717>

отбросить обвинения в костности и несовременности, ведь следование процедурам отлично вписывается в идею алгоритмизации.

Приведем лишь один пример из последних «цифровых» предложений со стороны властных структур. В Москве в октябре 2022 г. запустили пилотный проект по мониторингу качества зеленых насаждений: оснастили около 20 деревьев датчиками, что должно позволить контролировать растения во время аномальных погодных явлений⁴.

Идея сервисного государства отлично встраивается в такой бюрократический подход. Цифровое государство в России начинает восприниматься как набор электронных госуслуг и каналов дистанционного взаимодействия граждан и бизнеса с государством. Но в реальности цифровизация могла бы стать мощным драйвером повышения качества государственного управления в РФ. Обостряющаяся геополитическая ситуация требует не перехода к авторитарным техникам, а креативных и современных решений. Технические платформы для экспертократии уже существуют. Сокращение дистанции между властью и экспертным сообществом вполне возможно, в том числе за счет развития экспертных сетевых сообществ.

Отдельный аспект — использование искусственного интеллекта в процессе подготовки политических решений. Это еще один управленческий соблазн, с которым мы столкнемся с ближайшее время. Сегодня стремительно развиваются технологии интеллектуального анализа данных (Data Mining), глубинного обучения (Deep learning), масштабируемые ИТ-среды (Web-Scale IT), гибридные облака (Hybrid cloud) и т.д. При этом алгоритмы и технологии (включая искусственный интеллект) не могут заместить человека при решении внезапно возникающих задач, с которыми современное российское государство сталкивается постоянно. Поэтому нужно делать ставку не столько на искусственный интеллект, сколько на развитие интеллекта коллективно, на расширение человеческих компетенций в решении нетиповых задач. Сетевая сложность и многоуровневая динамическая политика могли бы вывести государство на новый уровень качества принимаемых решений. Очень важную роль при этом играет развитие коллективного интеллекта и технологии интеграции коллек-

тивного опыта. Это даст новые возможности для самоорганизации сообществ и экспертов, возникнут практики форматирования социальной инфраструктуры под нужды граждан.

***Российское государство
вовсе не сопротивляется
цифровизации, а наоборот,
активно ее поддерживает.
Но пока не готово пользоваться
современными формами
цифровизации для организации
процесса подготовки и принятия
решений.***

Искусственный интеллект не следует воспринимать как «управленческое чудо», которое автоматически выведет государственное управление на качественно новый уровень. Алгоритмы искусственного интеллекта должны использоваться для удобства и повышения эффективности работы экспертов, а не для их замены.

ВЫВОДЫ

Сегодня мы часто слышим призывы к мобилизации и концентрации управленческих полномочий. Но совсем не факт, что подобные простые схемы позволят повысить качество принимаемых государством решений. Наивна и вера в «хорошие» институты. Альтернативой являются современные государственные технологии, которые нельзя подменять цифровизацией государственных услуг и сервисов. Это как раз позволит бюрократии имитировать обновление систем принятия решений, оставаясь в реальности в старых парадигмах. Многие скажут, что текущая геополитическая ситуация не располагает к таким изменениям, когда, вроде бы, нужны простые, проверенные управленческие техники. Однако именно текущий конфликт с коллективным Западом и заставляет рисковать. Нужно опережать наших оппонентов именно в качестве принимаемых решений. Необходимо преодолеть внутреннее недоверие к экспертным системам, «перезапустить» экспертократию на современных технологических платформах и отказаться от имитации цифровых решений.

⁴ URL: <https://tass.ru/moskva/16086371>

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Аджемоглу Д., Робинсон Д. Почему одни страны богатые, а другие бедные. М.: Издательство АСТ; 2016.
2. Воронин Ю. Введение мобилизационной модели экономики в России — это единственное и главное условие победы над коллективным Западом. URL: <https://newizv.ru/news/2022-10-24/mobilizatsionnaya-ekonomika-i-komitet-oborony-zachem-eto-nuzhno-sovremennoy-rossii-372747>
3. Галушка А., Ниязметов А., Окулов М. Кристалл роста. М.: Наше Завтра; 2022.
4. Жирнов Е. Как на деле выполнялись постановления высшего органа управления военного времени. URL: https://www.kommersant.ru/doc/5771643?from=glavnoe_4
5. Мухаметов Д.Р. Цифровое государство как экспоненциальная организация: новые технологии коммуникации. *Мир новой экономики*. 2022;16(2):6–18.
6. Ерохина О.В. Политическое участие в цифровом обществе. *Власть*. 2022;30(6):77–82.
7. Славин Б.Б. Технологии коллективного интеллекта в управлении бизнес-процессами организации. *Бизнес-информатика*. 2022;16(2)36–48.

REFERENCES

1. Adgemoglu D., Robinson D. Why some countries are rich, and others are poor. Moscow: AST Publishers; 2016. (In Russ.).
2. Voronin Yu. The introduction of a mobilization model of economy in Russia is the only and main condition for defeating the collective West. URL: <https://newizv.ru/news/2022-10-24/mobilizatsionnaya-ekonomika-i-komitet-oborony-zachem-eto-nuzhno-sovremennoy-rossii-372747> (In Russ.).
3. Galushka A., Niyazmetov A., Okulov M. Growth Crystal. Moscow: Our Tomorrow; 2022. (In Russ.).
4. Zhirnov E. How the decisions of the wartime supreme governing body were fulfilled in practice. URL: https://www.kommersant.ru/doc/5771643?from=glavnoe_4. (In Russ.).
5. Mukhametov D. R. Digital State as Exponential Organization: New Communication Technologies. *The world of new economy*. 2022;16(2):6–18. (In Russ.).
6. Erokhina O. V. Political participation in the digital society. *Power*. 2022;30(6):77–82 (In Russ.).
7. Slavin B. B. Technologies of collective mental power in the business process management of an organization. *Business informatics*. 2022;16(2)36–48. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Константин Васильевич Симонов — кандидат политических наук, профессор, руководитель департамента политологии, Финансовый университет, Москва, Россия

Konstantin V. Simonov — PhD in Political Science, Professor, Head of the Department of Political Science, Financial University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0001-8693-3132>

KVSimonov@fa.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 05.12.2022; принята к публикации 15.12.2022.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 05.12.2022; accepted for publication on 15.12.2022.

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