

3. РЕЦЕНЗИИ

3.1. РЕЦЕНЗИЯ НА ДОКУМЕНТ «ГОСУДАРСТВО КАК ПЛАТФОРМА»

Самарин А.В., к.т.н.,
Компания «SAMARIN.BIZ»

В статье рассматривается документ «Государство как платформа»¹. При рецензировании используется системный подход, в силу того, что государство – это сложная система. Различные заинтересованные лица, группы людей и организации «видят» сложную систему различным образом. И, соответственно, ждут от нее разного. Системный подход предполагает, что части чего-то сложного лучше понимаются в отношениях и связях друг с другом. Поэтому, государство, в данном случае, сложная цифровая система, представляется с разных точек зрения – в виде различных моделей и отношений между моделями. Системный подход обеспечивает целостное восприятие: рассматривая систему с какой-то одной точки зрения, мы можем мысленно дополнить ее до целого теми частями и связями, которые мы в данный момент не наблюдаем. Это дает преимущество. Понятно, что любая взятая отдельно точка зрения ущербна.

Рассмотрим каждый раздел документа и дадим комментарии с позиции профессионала, имеющего большой опыт в качестве корпоративного архитектора в государственных, финансовых, спортивных и гуманитарных организациях.

Предисловие

стр. 3, первый параграф, содержит два взаимоисключающих тезиса: «трансформации государственного управления с использованием возможностей, которые нам дают новые технологии» и «должна измениться сама госслужба во время цифровой трансформации оказания государственных услуг, ведения разрешительной и контрольно-надзорной деятельности и принятия управленческих решений».

Согласно словарю², государственное управление – это «осуществляемая на основе законов и других нормативных актов организующая, исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, общественных и иных негосударственных формирований, наделенных соответствующими государственно-властными полномочиями. Государственное управление или управление делами государства вообще осуществляют все ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная власть. Государственное управление имеет четко выраженный публичный характер: проводит в жизнь (исполнение) содержащиеся в законодательных актах юридически властные предписания, осуществляет функции текущего управления, представляя собой государственную деятельность по управлению делами общества». Понятно, что цифровая бизнес-трансформация нужна всему государственному управлению, а выбор конкретной ветви власти для начала такой трансформации – это вопрос приоритетов. Неявное навязывание приоритетов вызывает вполне оправданное сопротивление.

Кроме того, отсутствует явное указание на то, что все работы по реализации ГкП обязаны следовать Конституции и законам. Это вызывает шквал обоснованной критики, типа обзывания авторов «маньяками контроля»³. Отметим, что в документе присутствует вольная интерпретация существующих законодательных норм. Также продемонстрировано отсутствие механизмов, помогающих обеспечить следование существующим законам.

Executive Summary (стр. 5-9)

стр. 5 «В фокусе развертывания Платформы находится гражданин в условиях новой цифровой реальности».

- Так, пока что была только концептуальная ГкП, которую «развернуть» нельзя – это только идея. А тут автоматически появляется ГкП как программный продукт, которую предлагается развертывать. Очень неожиданный переход.

стр. 6 «Государство перейдет от предоставления единичных «точечных» сервисов при помощи государственных (ведомственных) информационных систем (ГИС) и баз данных к комплексному решению жизненных ситуаций человека, которое основано на едином массиве данных и алгоритмах работы с ними, совместно разработанными федеральными органами исполнительной власти».

¹ https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf

² <https://dic.academic.ru/>

³ <https://www.apn.ru/index.php?newsid=37259>

- Использование неопределенного компонента «единого массива данных» вызывает большое количество как законодательных, так и технических вопросов. Нет ясности, насколько легально хранить все данные вместе, как предполагается осуществлять защиту персональных данных (подобно GDPR) и самое главное – как все это будет реализовано в масштабах страны. Введение в других главах нового понятия «хранилище данных» вызывает сомнения в концептуальной целостности рассматриваемого документа.

стр. 7 «При этом благодаря использованию современных технологий данные граждан будут более эффективно защищены от несанкционированного доступа, а надежное резервирование предотвратит их утрату»

- К сожалению, убедительных доказательств в пользу того, что будет осуществлена защита информации и данных граждан, в документе не представлено. Более того, присутствует принципиальное отрицание выработанных и существующих в настоящее время рекомендаций по защите данных.

стр. 7 «Платформа поможет исполнять большинство функций управления не при помощи органов власти, а на основе платформенных решений. Переход от одной формы исполнения к другой возможен на основе следующих ключевых принципов...»

- Юридически ГкП не является органом власти, не является она также и посредником. Возникает сомнение в законности передачи функций государственного управления программному продукту. Нет ясности, означает ли передача функций управления платформенным решениям исчезновение информационных систем органов исполнительной власти. Если да, то как будут решаться вопросы, в которых платформенная система будет выдавать явную ошибку.

стр. 8 фрагмент рис. 3 Цифровая трансформация: ключевые изменения «Главный ИТ-архитектор и CDO в каждом ведомстве, подчиненные вице-премьеру по цифровой трансформации»

- Неупоминание корпоративного архитектора – это звоночек, что предлагаемая цифровая бизнес-трансформация – это о создании программного продукта. Другой звоночек – неявное подтверждение, что все органы исполнительной власти будут иметь свои ИТ системы. Таким образом, ГкП как программный продукт будет существовать отдельно, а органы исполнительной власти отдельно.

стр. 9 «система государственного управления должна будет действовать как передовая ИТ-корпорация».

- Похоже на ошибку перевода – не «передовая ИТ-корпорация» а «передовая в ИТ корпорация».

Стр. 9 «Модель государственного участия: государство как координатор возьмет на себя управление взаимодействием всех участников платформы, но должно будет выступать создателем экосреды взаимодействия, а непостоянным запретительным регулятором»

- Тут нет ясности, кто, как и с чем предполагает взаимодействие. Будут ли граждане взаимодействовать между собой, как в Facebook или LinkedIn. Нет ясности также и о роли государства – предполагается присутствие государства в качестве координатора или же активного участника платформы. В данном случае возможен конфликт интересов.

Стр. 9 «Государственные процессы: 1) государственная инфраструктура станет единой точкой для всех обращений за государственными сервисами (там, где сохранится государственное участие); 2) вместо цифровизации устаревших процессов – ориентация на цифровую трансформацию: умение создавать наиболее эффективный процесс достижения цели с системой быстрого, постоянного и с минимальными затратами улучшения; 3) использования достоверных и единых данных для принятия решений даст новые возможности для определения целей, оценки результатов, позволит снизить коррупцию».

- Вновь сложность с терминологией и, как следствие, с концептуальной целостностью. Что означает термин «государственная инфраструктура» и почему ГкП не выступает как программный продукт.
- Упоминание процессов ссылается на стандарты ИСО 9000 и предлагается «управлять процессами», что не является актуальным в настоящее время. Правильное использование процессов – это управление организацией при помощи бизнес-процессов с использованием методологий BPM, АСМ и RPA.

Стр. 9 «Государственная служба: 1) разовьется «цифровой менталитет»: принятие цифровой реальности, умение в ней эффективно работать, цифровые навыки и персональное развитие; 2) возникнет единая цифровая платформа взаимодействия для государственных служащих, бизнеса и граждан; 3) предиктивный анализ и искусственный интеллект станет помощником для выполнения рутинных операций, государственные служащие сфокусируются на выводах, а не на рутине».

- «единая цифровая платформа взаимодействия для...» – это что государственный аналог Telegram или Facebook? Опять проблема с концептуальной целостностью рецензируемого документа.

Введение (стр. 10-15)

Стр.10 *«Государство-как-Платформа» (ГкП, Платформа) – качественно новая система организации и исполнения функций органов государственной власти (ОГВ) Российской Федерации (РФ)»*

- **вновь декларируется, что в центре стоит цифровая бизнес-трансформация, а не создание программного продукта.**

Стр. 12 *«...во время этого «переходного периода» «старые» и «новая» системы сосуществуют параллельно»*

- **Предлагаемый подход – это не «brown field» и не «green field», что не соответствует заявленному выбору «этот путь и предлагает для реализации Центр стратегических разработок в данном документе» (стр. 11). Предлагаемый подход является паттерном «eclipse» и, похоже, что авторы изобретают «велосипед», так как они не указали некоторые важнейшие характеристики этого подхода. Тем самым создаются огромные риски. Не уделено достаточного внимания обсуждению перехода от исходного состояния к целевому.**

Стр. 13 *«Введение роли главного архитектора Платформы и концентрацию управленческих и финансовых ресурсов мы считаем принципиальным решением, которое может позволить успешно провести цифровую трансформацию»*

- **Чтобы принять такое решение, необходимо более полно обозначить итоги и подходы к осуществлению задуманного. И только после этого выбирать оптимальную организационную структуру. Пока что более-менее понятна концептуальная ГкП, а вот ГкП как программный продукт – нет. Еще больше вопросов о целевой архитектуре органов государственной власти и их цифровой бизнес-трансформации, трансформации информационных систем органов государственной власти и, собственно, представление ГкП в качестве программного продукта. Опыт подобных трансформаций показывает, что сначала необходимо создать единый департамент информационных и телекоммуникационных технологий для всех органов государственной власти и далее внедрять данную схему по всей стране. В противном случае цифровая бизнес-трансформация «погибнет» во внутри-правительственных трениях. А потому все рассуждения об организационной структуре для цифровизации в рецензируемом документе пока не имеют должного обоснования и выглядят, как попытка создать программный продукт без наличия общего понимания его будущей работы.**

Стр. 14 *«Процесс внедрения Платформы должен быть поддержан институтом назначаемых в ОГВ Chief Digital Officer (CDO)».*

- **Возникает вопрос, почему для внедрения выбирается CDO, а не CDTO. И в продолжение – какие функции будет выполнять CDO, если в платформе не предусмотрен корпоративный архитектор.**

Стр. 15 *«В результате внедрения Платформы Россия получит гибкий, объективный, быстрый механизм принятия стратегических решений и государственного управления».*

- **Этот тезис вызывает объективные сомнения. Документ предлагает всего лишь создание платформы, что является только инструментом цифровой бизнес-трансформации, но никак не механизмом и тем более, не целью. Такая подмена понятий опасна.**

1.1. Предпосылки создания платформы (стр. 16-18)

Стр. 16 *«Нарастает «уберизация» экономики – устранение посредников, переход к прямым транзакциям между поставщиком и потребителем товаров/услуг благодаря широкому внедрению современных информационных систем».*

- **Опасное заблуждение на основе поверхностного анализа. Правильный подход – это системный анализ проблемной области (см. «Мистерия цифровых платформ цифровой экономики⁴»). В настоящее время происходит замена существующих посредников на посредников новых, более мощных.**

⁴ см. <http://egov-tm.blogspot.com/2017/08/blog-post.html>

Стр. 18 «Для повышения конкурентоспособности экономики жизненно необходимо новое качество государственного управления. Его можно достигнуть только при переходе на новые модели управления процессами и данными»

- Это фундаментальное заблуждение: во-первых, надо управлять не процессами, а управлять с помощью процессов; во-вторых, данные без их моделей бесполезны; данные не возникают из ниоткуда, а создаются в результате работы систем, и в-третьих, несколько методологий и технологий должны быть скомбинированы для достижения ожидаемых результатов цифровизации.

1.2. Что должна делать платформа» (стр. 19-22)

Стр. 19 «от документов – к данным»

- В реальности, никакого перехода к «данным» документ не предлагает. Предлагает лишь перейти с бумажных носителей на машинно-читаемые цифровые носители. Данные без специальных форм представления, без обработки, бесполезны: люди и компьютеры работают с информацией.

Стр. 19 «решения принимаются на основе данных»

- Нет. Решения принимаются на основе информации.

Стр. 19 «обеспечена возможность создания независимыми поставщиками приложений/ сервисов для пользователей»

- В документе нет определения термина «пользователь». Вновь можно делать вывод о проблеме с концептуальной целостностью.

Стр. 20 «будет основываться на достоверных и надежных данных и человеко-независимых алгоритмах, включая искусственный интеллект»

- Основа основ правового государства – это, то что все равны перед законом, но пока что ИИ может принимать необъяснимые решения, поэтому с применением ИИ следует повременить.

Стр. 21 «Рис. 7. Основные элементы экосистемы ГкП»

- ГкП выглядит равноудаленной от граждан, бизнеса и органов государственной власти. Нет ясности, является ли ГкП частью государства, одним из подразделений государства или же программным продуктом государства.

Стр. 22 «Создание к 2024 г. не менее десяти отраслевых (индустриальных) цифровых платформ для основных предметных областей экономики (в том числе для цифрового здравоохранения, цифрового образования и «умного города»), предусмотренное программой «Цифровая экономика Российской Федерации», необходимо также проводить в парадигме развертывания ГкП»

- Судя по количеству замечаний и тому, что «парадигма развертывания ГкП» упоминается в рецензируемом документе только один раз, очень непонятно, как можно предлагать реализацию таких важных компонент цифровой экономики на столь зыбком обосновании.

2. Основные элементы экосистемы платформы (стр. 22-24)

Стр. 23 «Государство-как-Платформа» – это прежде всего экосистема из трех основных групп»

- В рассматриваемом документе понятие «экосистема» используется очень вольно. Например, встречаются следующие словосочетания: «цифровой экосистемой», «новой экосистемы ИТ-государства», «информационные экосистемы», «элементы экосистемы ГкП», «экосистемы платформы», «экосреды взаимодействия». Если понимать платформу как систему услуг, выражение «экосистема платформы» выглядит логически неверным.

Стр. 24 «Государственная Цифровая Платформа (ГЦП). Единая программно-аппаратная среда, которая поддерживает алгоритмизированные взаимоотношения значимого количества участников (см. выше – государства, граждан, бизнеса), обеспечивает их интегрированными бизнес-процессами, сервисами, информацией и аналитикой»

- Становится явным, что ГЦП – это программно-аппаратная реализация ГкП как посредника, который находится вне государства. Таким образом, предлагается независимый посредник между органами государственной власти и партнерами государства. Аналогия «цифрового» МФЦ, а не цифровая бизнес-трансформация органов государственной власти.

Стр. 24 «Использование ГЦП приводит к снижению транзакционных издержек и предоставляет возможности для подключения новых участников (посредством API и др.)»

- Акцент на снижение транзакционных издержек выглядит нелепым: у государства нет конкурентов и одновременно существует много задач, которые являются более важными. Например, информационная безопасность и защита личной информации.

Похоже, что авторы документа механически перенесли концепцию посреднической платформы в государственное управление⁵.

3. Бизнес-архитектура (стр. 25-30)

Стр. 25. «Рис 8 – Бизнес-архитектура ГЦП»

- Эта иллюстрация проясняет многое. Рис. 8 – это прикладная архитектура (точка зрения, которая акцентирует ИТ сервисы, приложения и взаимосвязи между ними) программного продукта ГЦП для оказания органами государственной власти государственных услуг. Такие услуги – это только одна из областей деятельности органов государственной власти. Декларируемой в документе обещанной цифровой трансформации органов государственной власти, на самом деле, нет. Есть лишь создание независимого цифрового посредника между органами государственной власти и партнерами государства.
- Прикладная архитектура ГЦП вызывает смешанную реакцию, а именно: 1) использование понятия «жизненной ситуации» приветствуется; 2) примитивность набора «базисных универсальных сервисов» удивляет отсутствием некоторых широко используемых технологий (business process management, business decision management, business document management, knowledge management, business event management и т.п.)⁶. Это создает подозрение, что предлагается заняться изобретением велосипедов; 3) очевиден перекося архитектуры в сторону данных, хотя хорошо известно, что цифровая бизнес-трансформация – это не о технологиях⁷, умные города – это не о больших данных и мобильном доступе⁸, а большие данные не привязаны к данным, которые характеризуют работу предприятия⁹.

Стр. 26 «В то же время обеспечивается защита данных от несанкционированного доступа и разграничивается доступ к данным в зависимости от их владельца и разрешаемого им уровня».

- Это утверждение вызывает большие сомнения, так как система имеет проблемы с безопасностью. Кроме того, доступ к данным зависит еще и от самих данных, а не только от их правообладателя.

Стр. 29 «В результате сам государственный аппарат (в идеале) превратится в малочисленную и высокопрофессиональную службу, обеспечивающую наиболее сложные функции и профессионально работающую с автоматизированными системами. Существенное число госслужащих будут специалистами по работе с данными и машинному обучению для того, чтобы обеспечивать функционирование и совершенствование интеллектуальных систем, и подготовку правил для их работы».

- Для этого необходимо провести цифровую бизнес-трансформацию органов государственной власти. Это обещано в рецензируемом документе, но не отражено в нем.

4. Технологическая архитектура (стр. 31-32)

Стр. 32 «должна использоваться OpenAPI Specification»

- Этот стандарт поддерживает только REST протокол. Нет объяснений почему приняты такие ограничения

5. Технологический инструментарий (стр. 33-34)

Стр. 33 «Т.к. в области разработки платформ для государственного управления не существует готовых типовых функциональных решений (что, например, имеет место на рынке корпоративных информационных систем, предназначенных для управления коммерческими компаниями)».

- Этот вывод основывается на выбранной архитектуре ГЦП, которая пропустила много широко используемых технологий.

Стр. 34. «Создание ГЦП должно быть контролируемо, институционализировано, иметь четко заданные цели и сроки».

- К сожалению, забыта индустриализация.

⁵ см. <http://egov-tm.blogspot.com/2018/05/blog-post.html>

⁶ см. <http://improving-bpm-systems.blogspot.com/2015/10/enterprise-patterns-peas-example-cube.html>

⁷ см. <https://www.cio.com/article/3245106/it-industry/digital-transformation-it-isn-t-a-technology-thing.html>

⁸ см. <https://www.forbes.com/sites/federicoquerrini/2016/09/19/engaging-citizens-or-just-managing-them-smart-city-lessons-from-china>

⁹ см. <https://www.theguardian.com/science/political-science/2018/apr/18/smart-cities-need-thick-data-not-big-data>

6. Система управления развитием платформы (стр. 35-42)

Стр. 35 «Система управления развитием платформы»

- Само название раздела подчеркивает, что рецензируемый документ сфокусирован на реализации программного продукта ГЦП, а не на цифровой бизнес-трансформации органов государственной власти.

Стр. 35 «Управление программой создания ГкП на верхнем уровне должно осуществляться согласно принципам управления портфелем проектов»

- Еще одна фундаментальная ошибка. Создание ГЦП (а не ГкП, которая является концепцией) обязано производиться на основе жизненных циклов как самой ГЦП, так и ее программно-аппаратных компонент. Управление проектами вторично.

7. Подход к развертыванию платформы (стр. 43-45)

Стр. 43 «Затем, исходя из принципиальной архитектуры Платформы, каждый орган власти должен подготовить свою программу развития цифровых сервисов и цифровой трансформации»

- Предполагается, что информационные системы органов государственной власти будут заменены ГЦП, что фундаментально неверно, так как деятельность органов власти более широка и разнообразна, чем только взаимодействие с гражданами, бизнесом и общественными организациями. Это значит, что требования разных органов власти более разнообразны, чем предлагаемая ГЦП. Поэтому идея общей ГЦП порочна, т.к. государственное управление рассматривается весьма однобоко – только в перспективе предоставления услуг партнерам. Дальнейшее рассмотрение этой главы не имеет смысла.

8. Показатели успеха развития платформы (стр. 46-47)

- Рассмотрение этого раздела не имеет смысла.

9. Ключевые риски и методы реакции (стр. 48-51)

По результатам прочтения документа, можно смело делать вывод, что в предлагаемой системе сделано все возможное для роста всех упомянутых рисков. Рассмотрим их.

- 1) «Медленное принятие необходимых нормативных актов»
 - Что подтверждает непонимание авторов рецензируемого документа того, как работать в среде, управляемой законами.
- 2) «Сопrotивление существующих структур управления»
 - Сопrotивление закономерно в силу того, что предлагается насильственная унификация без учета специфики каждого органа государственной власти.
- 3) «Недостаток финансирования»
 - Документом предлагается «локальная» оптимизация только одной из сторон государственного управления, а не рассмотрение более широкой системы, например, всего государственного управления или, даже, всей цифровой экономики. Локальная оптимизация в стране заключается в огромном дублировании работ каждым регионом как они умеют и с тем, что они умеют – отсюда и недостаток финансирования.
- 4) «Недостаток опыта в построении подобного рода платформ»
 - Рецензируемый документ является наглядным подтверждением этого риска.
- 5) «Инертность населения»
 - Что является естественной реакцией на уровень вовлеченности граждан в разработку рецензируемого документа (который является элитной разработкой).
- 6) «Низкое качество данных в существующих хранилищах»
 - Еще предстоит заниматься осушением многочисленных «data swamp» (болота данных), в которые обычно превращаются «data lake» (озера данных).

Выводы

1. Рецензируемый документ «Государство как Платформа» (ГкП) сосредоточен исключительно на «видимой» деятельности государственного управления. То есть, все государственное управление – это, концептуально, система услуг для партнеров государства, включая бизнес, общественные организации и отдельных граждан. Это точка зрения потребителей услуг. Вся остальная деятельность органов государственной власти в документе практически не рассматривается.

2. Предлагаемая Государственная Цифровая Платформа (ГЦП) – это техническая точка зрения на ГкП. ГЦП позиционируется как независимый цифровой посредник между органами государственной власти и партнерами государства, куда предлагается переносить часть информационных систем органов государственной власти.

3. Обещания провести цифровую трансформацию органов государственной власти ничем не подкреплены.

4. В документе присутствуют и морально устаревшие и современные методы и технологии.

5. Документ обладает низкой концептуальной целостностью, что может свидетельствовать о заимствовании из интернета части документа.

Рекомендации

1. Следует рассмотреть со всех необходимых точек зрения государство как цифровую компанию (со своей бизнес-моделью).

2. Посредническая платформа – это только один из компонентов цифрового государства. Для вычленения остальных компонентов, необходимо провести архитектурные работы.

3. Цифровая бизнес-трансформация государства должна отхватывать как органы государственной власти, так и предоставление государственных услуг. Первый шаг в такой трансформации – это создание единого ИКТ департамента для всех органов государственной власти.

4. Необходимо создать архитектурный центр цифровой экономики, который бы, в том числе, производил тщательный и объективный отбор методологий и технологий для цифровой трансформации.

5. Единая онтология, методология разработки и архитектура цифровой экономики являются обязательной основой для всех предложений по цифровизации. Они должны быть разработаны архитектурным центром цифровой экономики.

Самарин Александр Вадимович (alexandre.samarine@gmail.com)

Ключевые слова

Архитектура сложных систем, платформы, цифровая трансформация

Samarin A.V. A review of «The state as a platform» document

Keywords

complex systems architecture, platforms, digital transformation

Abstract

This article is a review of a document «Government as a platform»¹⁰. A systems approach has been used for this review, because any government is a complex system. Different stakeholders “see” a complex system differently and have different expectations. Therefore, a modern government as a complex digital system is described from a few various points of view. This allows us to construct an integral and coherent understanding of a government as the whole via a set of views, while each view is rather limited.

DOI: 10.34706/DE-2018-02-08

¹⁰ https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf