



Александр Самарин

## Рецензия на документ «Государство как платформа»

[https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA\\_internet.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf)

При составлении этой рецензии использовался системный подход, потому что государство – это сложная система, которую надо еще сделать цифровой. При этом, различные заинтересованные лица, группы людей и организации «видят» эту сложную систему по-разному и хотят от нее разного. Системный подход утверждает, что части чего-то сложного лучше понимаются в отношениях между ними. Поэтому, сложная цифровая система (государство в этом случае) представляется с разных точек зрения в виде различных моделей и отношений между ними. Понятно, что любая, взятая отдельно, точка зрения ущербна.

Системный подход также обеспечивает целостное восприятие системы. Это значит, что, рассматривая систему с какой-то точки зрения, мы в сознании можем дополнить ее до целого (теми частями и связями, которые мы не наблюдаем в данный момент).

## Выводы

1. Рецензируемый документ «Государство как Платформа» (ГкП) акцентируется только на «видимой» для населения деятельности государственного управления, то есть, все государственное управление –это, **концептуально, система услуг для партеров государства (включая граждан, бизнеса и различных общественных организаций)**. Это точка зрения потребителей услуг. Вся остальная деятельность Органов Государственной Власти (ОГВ) в рецензируемом документе практически не рассматривается.
2. Предлагаемая Государственная Цифровая Платформа (ГЦП) – это техническая точка зрения на ГкП; ГЦП позиционируется как **независимый цифровой посредник между ОГВ и партнерами государства (граждане, бизнес и общественные организации)**, в которую предлагается переносить часть информационных систем ОГВ.
3. Обещания провести **цифровую трансформацию ОГВ ничем не подкреплены**.
4. Удивляет предложенная **смесь морально устарелых и современных методологий и технологий**.
5. Невысокая концептуальная целостность рецензируемого документа может указывать на возможное **механическое заимствование 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. **Необходимо провести архитектурные работы чтобы вычлнить остальные компоненты**.
3. Цифровая бизнес-трансформация государства **должна отхватывать и ОГВ и предоставление государственных услуг**. Первый шаг в такой трансформации – это создание единого ИСТ департамента для всех ОГВ.
4. Необходимо **срочное создание архитектурного центра Цифровой Экономики (ЦЭ)**, который бы, в частности, производил бы тщательный и объективный отбор методологий и технологий для ЦЭ.
5. Единая онтология, методология разработки и архитектура ЦЭ являются **обязательной основой для всех предложений по цифровизации**. Они должны быть разработаны архитектурным центром ЦЭ.

## «Предисловие» рецензируемого документа

В подтверждении известной системной эвристики «главная ошибка сделана в самом начале», рецензируемый документ на стр. 3 в первом параграфе предисловия говорит то о «трансформации государственного управления с использованием

возможностей, которые нам дают новые технологии» то о «должна измениться сама госслужба во время цифровой трансформации оказания государственных услуг, ведения разрешительной и контрольно-надзорной деятельности и принятия управленческих решений». А это две большие разницы.

Смотрим на

[https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_law/432/%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A3%D0%94%D0%90%D0%A0%D0%A1%D0%A2%D0%92%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%9E%D0%95](https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/432/%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A3%D0%94%D0%90%D0%A0%D0%A1%D0%A2%D0%92%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%9E%D0%95) и читаем что «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ (ГУ) 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. ГУ или управление делами государства вообще осуществляют все ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная власть. ... ГУ 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 навязывания приоритетов вызывает законное недоумение и сопротивление.

Отсутствие **явного указания, что все работы по реализации ГкП обязаны следовать Конституции и законам** вызывает шквал обоснованной критики, типа обзывания авторов «маньяками контроля» (см. <https://www.apn.ru/index.php?newsid=37259> ). Отметим, что авторы иногда вольно интерпретируют существующие законодательные нормы. Также, продемонстрировано, что, к сожалению, авторы явно не в курсе того, как можно достичь обязательного следования существующих законов.

## «Executive Summary» рецензируемого документа (стр. 5-9)

стр. 5 «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 где-то и кто-то будет 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.»

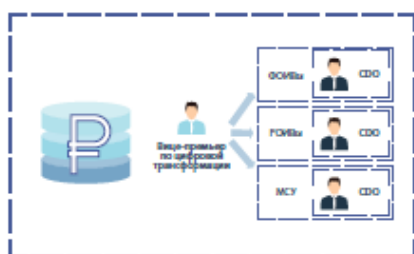
Использование довольно неопределённого компонента «**единого массива**

**данных»** вызывает кучу вопросов от законодательных до технических. Насколько это легально хранить все данные вместе? Как быть с защитой персональных данных подобно GDPR? Как это технически реализовать в масштабе всей страны. Введение в других главах нового понятия «хранилища данных» вызывает сомнения в концептуальной целостности рецензируемого 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 этого тезиса в рецензируемого документе не обнаружено. Более того, обнаружены доказательства принципиального отрицания существующих 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» Таким образом, **ГкП как программный продукт** не рассматривается как орган власти – а тогда что это? Посредник? Насколько такое исполнение является законным? Означает ли это, что такая платформа и информационные системы ОИВ будут сосуществовать? Или все информационные системы ОИВ полностью исчезнут?



Вице-премьер по цифровой трансформации.  
Главный ИТ-архитектор и CDO в каждом ведомстве, подчиненные вице-премьеру по цифровой трансформации

стр 8. «  
»

Не упоминание корпоративного архитектора – это звоночек, что предлагаемая цифровая бизнес-трансформация – это о создании **программного продукта**. Другой звоночек – неявное подтверждение, что все ОИВ будут иметь свои ИТ системы. Таким образом ГкП как программный продукт будет существовать отдельно, а ОИВ – 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;
- ...»

Непонятно что означает «координатор возьмет на себя управление взаимодействием всех участников платформы» - кто/что с кем/чем собирается взаимодействовать?

Будет ли государство участвовать как координатор и активный участник? (Тогда возможен конфликт интересов) Будут ли **граждане взаимодействовать между собой как в Facebook?** или **бизнес между собой как в LinkedIn?**

Стр. 9 «Государственные процессы:

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

Что это такое «государственная инфраструктура»? Почему не **ГкП как программный продукт**? Опять проблема с концептуальной целостностью рецензируемого документа.

Упоминание процессов ссылается на стандарты ИСО 9000 и предлагается «управлять процессами», что не является современной методологии в этой области. Правильное использование процессов – это **управление организаций при помощи бизнес-процессов** с использованием методологий BPM, ACM и RPA.

Стр. 9 «Государственная служба:

- разовьется «цифровой менталитет»: принятие цифровой реальности, умение в ней эффективно работать, цифровые навыки и персональное развитие;
- возникнет единая цифровая платформа взаимодействия для государственных служащих, бизнеса и граждан;
- 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» рецензируемого документа (стр. 10-15)

Стр.10 «Государство-как-Платформа» (ГкП, Платформа) – качественно новая система организации и исполнения функций органов государственной власти (ОГВ) Российской Федерации (РФ),» то есть еще раз 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»**, т.к. они не указали некоторые важнейшие характеристика этого подхода, тем самым создавая огромные риски. Обсуждению перехода, который является самым сложным вопросом любой трансформации, уделено недостаточно внимания.

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 ЧТО будет сделано и КАК будет сделано, **а только потом выбирать оптимальную организационную структуру**. Пока что более-менее понятна концептуальная ГкП, а вот ГкП как программный продукт – нет. Еще больше вопросов о целевой архитектуре ОГВ, их (ОГВ) цифровой бизнес-трансформации, трансформации информационных систем ОГВ и собственно ГкП как программный продукт.

Например, опыт подобных трансформаций показывает, что сначала необходимо создать **единый департамент информационных и телекоммуникационных технологий для всех ОГВ**. Иначе цифровая бизнес-трансформация «погибнет» во внутри-правительственных трениях. Далее эта схема копируется по всей стране.

Так что все рассуждения в рецензируемом документе об организационной структуре для цифровизации пока что не имеют должного обоснования и выглядят как **попытку 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)»

Это или мастер, или прораб, или то и другое вместе или что? Почему CDO, а не CDTO? Как CDO будет работать с ИТ-архитектором? **Если нет корпоративного архитектора, то вся эта деятельность только по созданию программного продукта**.

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

Нет, это будет только в результате цифровой трансформации ОГВ. А Платформа – это только инструмент цифровой бизнес-трансформации, а не цель. **Это очень опасная подмена понятий**.

## «1.1. Предпосылки создания платформы» рецензируемого документа (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.»

На самом деле, идет замена существующих посредников путем создания новых, очень мощных, посредников. **Опасное заблуждение на основе поверхностного анализа**. Правильный подход – это системный анализ проблемной области (см.



«Мистерия цифровых платформ цифровой экономики» <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.»

А вот это есть **трижды фундаментальное заблуждение**:

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

## «1.2. Что должна делать платформа» документа [1] (стр. 19-22)

Стр. 19 «от документов – к данным»

На самом деле описывается переход от информации в представлении на бумажных носителях к машинно-читаемому цифровому представлению. Просто данные бесполезны, **люди и компьютеры работают с информацией**.

Стр. 19 «решения принимаются на основе данных»

Нет, на **основе информации**.

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

Кто такие эти «пользователи»? Это понятие встретилось в первый раз без какого-то определения. Опять **проблема с концептуальной целостностью** рецензируемого документа.

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, бизнес и ОГВ**. Так ГкП – это часть государства или нет? Или одно из подразделений государства, или одно из программных продуктов 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» рецензируемого документа (стр. 22-24)

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

Понятие «экосистема» используется очень вольно в рецензируемом документе, например, «цифровой экосистемой», «новой экосистемы ИТ-государства», «информационные экосистемы», «элементы экосистемы ГкП», «экосистемы платформы», «эко среды взаимодействия». Считая, что платформа – это система услуг, то выражение «экосистема платформы» логически неверно. Опять проблема с **концептуальной целостностью рецензируемого документа.**

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.»

Так, становится явным, что ГЦП – это программно-аппаратная реализация ГкП, как посредника, который находится вне государства. Таким образом, прилагается **независимый посредник между ОГВ и партнерами государства (граждане, бизнес и общественные организации), что-то типа МФЦ 2.0**, а не цифровая бизнес-трансформация ОГВ.

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

Непонятно, почему сделано ударение на «снижение транзакционных издержек» У государства нет конкурентов и существует много характеристик, которые более важны, например, информационная безопасность и защита личной информации. Похоже, что авторы механически перенесли концепцию **посреднической платформы в государственное управление** ( см. <http://egov-tm.blogspot.com/2018/05/blog-post.html> ).

## «3. Бизнес-архитектура» рецензируемого документа (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 ОГВ государственных услуг. Такие услуги – это только одна из областей деятельности ОГВ. То есть задекларированной в рецензируемом документе цифровой трансформацией ОГВ на самом деле нет. Есть только **создание независимого цифрового посредника между ОГВ и**



**партнерами государства (граждане, бизнес и общественные организации).**  
Хотя было обещана цифровая трансформации ОГВ.

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

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. см. <http://improving-bpm-systems.blogspot.com/2015/10/enterprise-patterns-peas-example-cube.html> ), а это создает подозрение, что предлагает широкое «изобретение велосипедов».;
- 3) доступ «граждан» к хранилищам данных под слоем с «Управление доступом к данным» вызывает сомнения в концептуальной целостности этой архитектуры;
- 4) очевиден перекося архитектуры в сторону данных, хотя хорошо известно, что
  - цифровая бизнес-трансформация – это не о технологиях ( <https://www.cio.com/article/3245106/it-industry/digital-transformation-it-isn-t-a-technology-thing.html> ),
  - умные города – это не о больших данных и мобильном доступе ( <https://www.forbes.com/sites/federicoquerrini/2016/09/19/engaging-citizens-or-just-managing-them-smart-city-lessons-from-china/#272aa3a1dab0> ) , и
  - большие данные не привязаны к данным, которые характеризуют работу предприятия ( <https://www.theguardian.com/science/political-science/2018/apr/18/smart-cities-need-thick-data-not-big-data> ).

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.»

Да, а у Вас там **дыра в безопасности**. Доступ к данным зависит еще и от самих данных, а не только от его владельца.

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 надо провести цифровую бизнес-трансформацию ОГВ. Это обещано в рецензируемом документе, но не отражено.

## «4. Технологическая архитектура» рецензируемого документа (стр. 31-32)

Стр. 32 «должна использоваться OpenAPI Specification»

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

## «5. Технологический инструментарий» рецензируемого документа (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.**

## «6. Система управления развитием платформы» рецензируемого документа (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 ОГВ.**

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 (ЖЦ) как самой ГЦП, так и ее программно-аппаратных компонент. **Управление проектами вторично.**

## «7. Подход к развертыванию платформы» рецензируемого документа (стр. 43-45)

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

То есть предполагается, что информационные системы ОГВ будут заменены ГЦП, что фундаментально неверно, так как, деятельность ОГВ более широка и разнообразна, чем только взаимодействие с гражданами, бизнесом и общественными

организациями. Это значит, что требования разнообразных ОГВ более разнообразны, что предлагаемая ГЦП. Похоже, авторов рецензируемого документа это мало беспокоит – всех будут загонять в ГЦП. **Поэтому идея общей ГЦП порочна, т.к. государственное управление рассматривается весьма однобоко – только в перспективе предоставления услуг партнерам (гражданам, бизнесу и общественным организациям).** Дальнейшее рассмотрение этой главы не имеет смысла.

## «8. Показатели успеха развития платформы» рецензируемого документа (стр. 46-47)

Рассмотрение этой главы не имеет смысла.

## «9. Ключевые риски и методы реакции» рецензируемого документа (стр. 48-51)

Авторы рецензируемого документа сделали все возможное для возрастания всех отмеченных рисков.

«Медленное принятие необходимых нормативных актов»

Полное непонимание того, как работать в среде, управляемой законами.

«Сопrotивление существующих структур управления»

Неудивительно, т.к. предлагается насильственная унификация без учета специфики каждого ОГВ.

«Недостаток финансирования»

Предлагается «локальная» оптимизация только одной из сторон государственного управления, а не рассмотрения более широкой системы, например, всего государственного управления или, даже, всей цифровой экономики.

«Недостаток опыта в построении подобного рода платформ»

Рецензируемый документ является хорошим подтверждением этому риску.

«Инертность населения»

Что является ответом на уровень вовлеченности граждан в разработку рецензируемого документа.

«Качество данных в существующих хранилищах»

Еще придётся заниматься осушением многочисленных «data swamp» (болота данных), в которые обычно превращаются «data lake» (озера данных).

Автор рецензии последние 15 лет работал как корпоративный архитектор в государственных, финансовых, спортивных и гуманитарных организациях.

<https://www.facebook.com/alexander.samarin>

Александр Самарин