

# МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ МОДЕЛИ «ГОСУДАРСТВО-ПЛАТФОРМА»

**Р.В. Ерженин**

ООО «НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ГОСУЧЕТ»

Россия, 143441, Московская область, Красногорский район, 69 км МКАД, п/о Путилково,  
офисно-общественный комплекс АО «Гринвуд», стр. 19

e-mail: [erzhenin@gmail.com](mailto:erzhenin@gmail.com)

**Ключевые слова:** государственный менеджмент, теория управления, моделирование, проектирование, организационная система, ИСППР, ТУОС.

**Аннотация:** Очередной виток внедрения информационных технологий в сферу государственного управления оформился в виде новой модели управления – «государство как платформа», описание которой пока представлено средствами естественного языка. Учитывая масштабность предполагаемых изменений, связанных с реинжинирингом процессов управления, автор в качестве альтернативе очередным дорогостоящим экспериментам с государственными менеджерами предлагает использовать специальные методы моделирования, основанные на теории управления организационными системами (ТУОС). Описания механизмов из конструктора ТУОС в статье пробно использованы для описания модели опережающего развития управления.

## 1. Введение

Опыт разных видов управления (при чем в историческом измерении) однозначно показывает, что выдвигать обоснованные цели (к чему стремиться, чего хотеть), формировать необходимые для этого управленческие функции (как, каким образом добиваться целей), создавать работающие организационные структуры (механизмы взаимодействия людей), обеспечивать активность внутренней жизнедеятельности и пр. субъекты разных видов управления могут лишь при условии, *если они развиты лучше и выше, чем управляемые объекты* [1]. Учитывая накопленные примеры, в которых управляющий орган («центр») оказывается на порядок ниже в интеллектуальном отношении, чем управляемые им субъекты («агенты»), можно говорить об наличии инертности и отсталости в механизмах управления.

В целях обеспечения стабильного развития государственного управления России, как профессиональной деятельности государственных чиновников, в долгосрочной перспективе и повышения уровня его «интеллектуальности», по мнению ряда сторонников инноваций, в стране должна быть создана новая модель управления, в основу которой закладывается концепция «Государство-как-Платформа». Качественно новую систему организации и исполнения функций российских органов государственной власти, планируется построить на базе интегрированных и цифровизированных процессов и перспективных технологий [2].

Рассматривая государство-платформу как большую систему следует иметь ввиду, что системы подобного класса невозможно разрабатывать и внедрять в жизнь без использования различных видов моделирования, тем более что существующая бюрократическая

тическая система управления заинтересована в консервации своего текущего состояния на максимально долгий срок и будет препятствовать проведению любых действенных экспериментов с ней.

Целевое назначение моделирования такой сложной системы как государство-платформа – это проигрывание возможных ситуаций для принятия обоснованных и перспективных решений. При проектировании системы «государство-платформа» и прогнозировании ее развития роль моделирования очень высока, так как это единственная возможность ответить на многочисленные вопросы о путях дальнейшего развития и выбора из них наиболее оптимального [3]. Правильно подобранная на этапе моделирования комбинация управленческих функций, согласованная, с одной стороны, с целями управления, а с другой – с управленческими потребностями управляемых объектов, может способствовать повышению действенности различных организационных систем при переходе к новому государственному управлению.

К одной из наиболее развитых современных теорий, которая предоставляет широкий набор типовых механизмов, позволяющих создавать эффективные модели системы управления организацией, относят *теорию управления организационными системами* (ТОУС) [4, 5, 6]. Обзор областей и опыта внедрения на практике механизмов управления организационными системами показывает, что полученные в ТОУС теоретические результаты успешно использовались при синтезе или модификации механизмов управления регионами, предприятиями, проектами и другими сложными объектами [5, 7]. Полученные разработчиками результаты свидетельствуют о том, что использование моделей теории управления является средством повышения эффективности управления социально-экономическими и организационными системами самого разного масштаба – от бригады и цеха до отрасли и региона.

Это дает основания полагать, что новым объектом приложения ТОУС может стать и государство-платформа, как перспективная *модель опережающего развития управления*. Разработанные различные механизмы «конструктора» ТОУС [4] позволяют анализировать различную реакцию управляемой системы на прогнозируемые изменения и предсказывать поведение управляемых объектов. В рамках подобного развития теории управления, наиболее актуальными направлениями интеграции ТОУС с новой теорией государственного управления можно назвать: *механизмы управления проектами, механизмы управления эффективностью, механизмы управления проектированием интеллектуальных систем* помощи принятия решений в механизмах госуправления.

## 2. Механизмы управления

**Механизмы управления организационными проектами.** За последние десятилетия в мире сформировалось представление о многих государственных сервисных функциях, которые по устоявшемуся мнению большинства должны предоставляться организационным структурам государственного управления по аналогии с частными компаниями.

С целью повышения эффективности подобных функциональных сервисов, и как следствие их качества, в мире и в России, в частности, разрабатываются меры различного характера, направленные на коренную перестройку организации неэффективных функций, вплоть до передачи их на аутсорсинг. С этой же целью предпринимаются попытки создать в государственном управлении конкурентную среду и активнее стимулировать чиновников материально за высокий конечный результат вместо использования системы поощрений, основанной на этике «служения обществу» [7]. Иными словами, речь идет о некоторых непрерывных процессах, связанных с поэтапным переносом

принципов управления, выработанных в рамках корпоративного менеджмента, на государственные структуры.

Подобное реформирование функциональных систем государства с позиции теории управления проектами, как самостоятельного раздела теории управления социально-экономическими системами, изучающего эффективные методы, формы и средства управления изменениями [8] следует отнести к типу *активных проектов*.

Следуя сделанным заключениям в [8] считаем, что в результате активного организационного проектирования при реализации новой концепции государственного управления должно произойти целенаправленное изменение организационных систем государственного управления и сформироваться новые организационные механизмы управления. Учитывая масштабность планируемых изменений, в первую очередь, актуальным должно является исследование механизмов управления (процедур принятия решений) при реализации такого крупного организационного мультипроекта, как «государство-платформа».

**Механизмы формирования организационной иерархии.** В настоящее время считается общепризнанным, что вид организационной структуры оказывает огромное влияние на эффективность функционирования фирмы в целом [9]. А это значит, что чем масштабней иерархия «фирмы», тем важнее становятся задачи исследования формальных моделей организационных иерархий. Кроме этого, видится, что в иерархиях нового государственного управления должен появиться реальный и «активный элемент», т.е. «умный сотрудник» [10]. Управлять такими сотрудниками должны не менее умные руководители с помощью интеллектуальных инструментальных средств [6], конструирование которых следует отнести к наиболее актуальным задачам современности.

В качестве образца новейшего подхода к реформе государственного управления следует рассмотреть аналитический отчет «Будущее государство», который был подготовлен в 2011 году по заказу Мирового экономического форума. Согласно предложенной экспертами из 17 стран мира модели (аббревиатура – FAST) в будущем государство должно быть [11]:

- 1) «плоским» («Flat»). Речь идет о «сплющивании» иерархических организационных структур, развитии системы межведомственного взаимодействия, упрощении принятия решений и налаживании эффективного внутреннего и внешнего взаимодействия;
- 2) «гибким» («Agile»), то есть оперативно отвечать на вызовы, в случае необходимости перестраивая систему управления;
- 3) «стройным» («Streamlined»), что предполагает тщательно спланированное сокращение штатов в сочетании с организационной и технологической модернизацией и переходом на стратегии сотрудничества внутри управленческих структур;
- 4) «технически подкованным» («Tech-savvy»): новый механизм управления требует формирования соответствующей технологической инфраструктуры.

Очевидно, что ключевую роль в подобных реформах призваны сыграть информационные технологии, которые по замыслу идеологов «нового государственного управления» должны позволить сотрудникам государственных организаций оказывать больше услуг меньшими усилиями («do more with less») [11].

С другой стороны, модель FAST указывает и на то, что совершенствование функциональных систем государственного и муниципального управления должно быть направлено на сокращение длительности цикла управления и повышение качества управляющих воздействий (решений ЛПП). Эти два требования носят противоречивый характер: чтобы сократить длительность цикла управления требуется перерабатывать меньшее количество информации, что, в свою очередь, сказывается на качестве прини-

маемых решений [12]. Для выполнения обоих требований потребуется повышать производительность переработки информации, необходимой для принятия решения.

В теории управления организационными системами это понимается как некоторое воздействие на управляемую систему с целью обеспечения требуемого ее поведения, связанного с повышением ее производительности. Такая форма управления может затрагивать каждый из пяти параметров модели ТООС (состав, структуру, ограничения и нормы деятельности, предпочтения и информированность) [4].

**Механизмы с интеллектуальной поддержкой управления.** Как отмечено в [12], основными путями совершенствования системы с управлением являются:

- 1) оптимизация численности управленческого персонала;
- 2) использование новых способов организации работы системы управления;
- 3) применение новых методов решения управленческих задач;
- 4) изменение структуры системы управления;
- 5) перераспределение функций и задач в системе управления;
- 6) механизация управленческого труда;
- 7) автоматизация управления, заключающаяся в использовании ИТ для усиления интеллектуальных возможностей ЛПР.

В [12] также указано, что за исключением последнего пункта, все вышеперечисленные способы не повышают производительности умственного труда. В связи с этим, по мнению авторов, простая механизация решения отдельных задач в действующих системах организационного управления без их изменения не дает желаемых результатов в решении проблемы повышения эффективности функционирования. Таким образом следуя сделанным выводам в [12], можно заключить, что совершенствование системы с управлением невозможно без развития специальных методов, моделей и интеллектуальных систем помощи принятия решений (ИСППР).

**Механизмы управления проектированием ИСППР.** Многочисленные психологические исследования показывают, что сами ЛПР без дополнительной аналитической поддержки используют упрощенные, а иногда и противоречивые решающие правила [13]. В тоже время, достижения в использовании средств вычислительной техники для целей моделирования часто создают иллюзию, что применение современной ЭВМ гарантирует усиление интеллектуальных возможностей ЛПР при исследовании систем любой сложности. При этом игнорируется тот факт, что в основу любой модели положено трудоемкое по затратам времени и материальных ресурсов предварительное изучение явлений, имеющих место в объекте-оригинале. И от того, насколько детально изучены реальные явления, насколько правильно проведена их формализация и алгоритмизация, зависит в конечном итоге успех моделирования конкретного объекта [3].

При проектировании ИСППР их компоненты разрабатываются различными коллективами, которые образуют определенную организационную систему и используют различные средства моделирования при анализе и синтезе отдельных подсистем. Совокупность правил законов и процедур, регламентирующих взаимодействие проектировщиков согласно теории ТООС относится к *механизмам функционирования проектирования* [4], а совокупностью процедур принятия управленческих решений к *механизмам управления проектированием* [4, 8, 14].

Успешность использования ИСППР в усилении интеллектуальных возможностей ЛПР при принятии решений о совершенствовании организационной структуры будет зависеть от того, как ведут себя коллективы проектировщиков ИСППР и как они принимают совместные решения. Формализация методов генерации совместных решений при проектировании ИСППР, их оценка и согласование является чрезвычайно сложной задачей [3]. Решение этой задачи в различных приложениях зависит не только от ха-

рактических доступных аппаратных и программных средств, но и от степени понимания проблем, по которым принимаются решения, и методов их формализации.

### 3. Заключение

Представленные в данном эскизном наброске пробные результаты интеграции описаний некоторых областей ТУОС с наиболее важными направлениями развития государства-платформы позволяют сделать общее заключение о том, что без использования математического моделирования создать модель опережающего развития управления будет невозможно. В то же время, для применения механизмов ТУОС не достаточно иметь соответствующие математические модели и методы (инструменты и методы пользования ими). Необходимо также создать условия для их применения и научиться пользоваться предоставленными преимуществами. Каждый из этапов интеграции механизмов управления ТУОС сложен сам по себе, но доработанные механизмы управления могут облегчить многие трудности при переходе к функционированию нового государственного управления.

### Список литературы

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Омега-Л. 2014. 525 с.
2. Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. Москва. 2018. [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).
3. Советов Б. Я., Яковлев С. А. Моделирование систем / Учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Высшая школа, 2001. 343 с.
4. Новиков Д. А. Теория управления организационными системами / 3-е изд., испр. и дополн. М.: Издательство физико-математической литературы. 2012. 604 с.
5. Бурков В.Н., Губко М.В., Коргин Н.А., Новиков Д.А. Теория управления организационными системами и другие науки об управлении организациями // Проблемы управления. 2012. № 4. С. 2-10.
6. Русяева Е. Ю., Салтыков С. А. Концептуальные основы теории активных систем, их развитие в теории управления организационными системами: тенденции и перспективы // Философские вопросы управления. 2017. С. 74-83.
7. Теория активных систем (ТАС-2016): труды междунар. науч.-практич. конфер, 16-17 ноября 2016 г., Москва, Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН; под общ. ред. Д.А. Новикова, В.Н. Буркова. М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2016. 404 с.
8. Балашов В.Г., Заложнев А.Ю., Новиков Д.А. Механизмы управления организационными проектами. М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2003. 84 с.
9. Губко М. В. Математические модели оптимизации иерархических структур. М.: ЛЕНАНД. 2006. 264 с.
10. Mechanism Design and Management: Mathematical Methods for Smart Organizations (for managers, academics and students) / V.N. Burkov, M.V. Gubko, V.V. Kondratyev, et al. N.Y.: Nova Science Publishers, 2013. 163 p.
11. Трахтенберг А.Д. Электронное правительство: состоится ли «изобретение государства заново»? // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. С. 285-297.
12. Матвеева Е. А., Диязитдинова А. Р., Черных, О. Н., Гаврилова А. А. Проектирование сложных бизнес-объектов на основе системного анализа. Самара: ПГУТИ. 2016. 150 с.
13. Slovic P., Fichhoff B., Lichtenstein S. Behaviorial decision theory // Annu. Psychol. Rev. 1997. Vol. 28. P. 249-278.
14. Механизмы управления / Учебное пособие. Под ред. Д. А. Новикова. М.: УРСС (Editorial URSS). 2011.