

Содержание

Введение	5
Глава 1. Трансформация госуправления на основе платформ: теоретические подходы	10
Основы платформенного мышления	11
Уроки для государственной платформизации	23
Выводы по главе 1	31
Глава 2. Концептуализация государственных цифровых платформ: международный опыт	34
Отличия государственных цифровых платформ от коммерческих	36
Отличия государственных платформ от информационных систем	43
Основные признаки государственных цифровых платформ	45
Примеры ГЦП: международный опыт	49
Выводы по главе 2	65
Глава 3. Типологизация государственных цифровых платформ	68
Модели для классификации государственных цифровых платформ	74
Выводы по главе 3	95

Содержание

Глава 4. Методологические подходы к проектированию и созданию государственных цифровых платформ	97
Этапы проектирования государственных цифровых платформ	101
Основные рекомендации по расчету эффектов платформенного взаимодействия	112
Выводы по главе 4	125
Глава 5. Сценарии создания и развития ГЦП	130
Заключение	154
Приложение 1. Метаклассификация цифровых платформ	164
Приложение 2. Перечень метаданных по отдельным характеристикам ГЦП	179
Литература	183

Введение

Дон Тапскотт и Энтони Д. Уильямс назвали современную эпоху «новой эрой участия», характеризующейся высокой степенью участия людей в экономике, когда формы массового сотрудничества кардинально изменяют процессы изобретения, производства, продвижения товаров и услуг, а пассивная экономическая роль людей уходит в прошлое. «Крупнейшие игроки сети стали многомиллиардными процветающими компаниями на коллективных спинах пользователей» [Тапскотт, Уильямс, 2011, с. 24]. По прогнозам Gartner, к 2023 г. более 80% государственных цифровых внедрений, которые не будут строиться на технологической платформе, не смогут достичь поставленных целей.

Произошедшая в последнее десятилетие «революция платформ» существенно изменила не только рынки, но и «почти все традиционные методы управления бизнесом, включая стратегию, маркетинг, производство, исследования, развитие кадров, которые переживают переворот» [Паркер, Альстин, Чаудари, 2017, с. 28]. Стремительное развитие информационных технологий привело к взрывному росту цифровых сервисов и в государственном управлении. «Идея электронного управления распространяется в государственном секторе подобно лесному пожару» [Тапскотт, 1999, с. 200].

Новая экономика ставит много вопросов, которые сложно поддаются описанию в рамках устоявшихся терминов и подходов. Требуется полноценное объяснение феномена «платформизации», в том числе объяснение новых бизнес-моделей, трансграничных процессов, сетевых эффектов, моделей сов-

местного потребления, потенциала финансовых технологий, сокращения циклов инвестирования, преобразования торговых, производственных и логистических цепочек, жизненного цикла цифровых активов. Сегодня каждая отрасль нуждается в понимании того, какое влияние смогут оказать новые технологии на существующие рынки и каким образом можно начать изменения, чтобы удержать и усилить позиции. Государствам и межгосударственным объединениям также необходимо понимать новую реальность, формирующуюся под влиянием четвертой промышленной революции.

Цифровая трансформация — это процесс, который приводит в движение организационные изменения, необходимые для внедрения цифровых технологий в ядро организационных процессов. Цифровая трансформация обеспечивает фундаментальную перестройку бизнес-процессов, используя цифровые возможности [Alessie et al., 2018]. Однако в настоящее время цифровая трансформация выходит за рамки только внедрения цифровых технологий и означает повышение эффективности государственного сектора под влиянием цифровизации [Van Veenstra et al., 2011]. И если 10 лет назад в большинстве работ преимущественно рассматривалось, как в результате цифровизации изменяются организационная структура, процессы и практики госуправления, то сегодня исследовательский акцент смещается на изучение того, как государственные органы могут поддерживать и использовать инновационные разработки негосударственных компаний в целях сокращения издержек и повышения эффективности внутренних процессов и внешних взаимодействий с использованием ИКТ для предоставления государственных услуг, отвечающих принципам эффективности, прозрачности, подотчетности и клиентоцентричности [Weerakody et al., 2011; Janssen, Estevez, 2013; Klievink et al., 2016].

С позиции теории общественной ценности (*public value*) цифровые платформы в наибольшей степени способны обес-

печить в госуправлении такие ценностные компоненты, как профессионализм, эффективность, служение обществу и вовлеченность гражданского общества. Гибкость и стандартизация административных процедур, сокращение издержек и минимизация расходов и одновременно стимулирование инноваций — новые вызовы, которые стоят сегодня перед правительствами большинства стран. Как ответ в международной теории и практике мы наблюдаем активное развитие нового направления в госуправлении — «*Lean Government*» («Бережливое правительство»), которое направлено на снижение сложности государственного сектора путем упрощения и рационализации организационных структур и процессов и одновременно на стимулирование инноваций путем мобилизации заинтересованных сторон. Экспериментирование, оценка и постепенное улучшение, основанное на требованиях пользователей, становятся ключевыми факторами для реализации «*Lean Government*» [Janssen, Estevez, 2013].

Платформы — это своего рода координационные центры, где различные типы субъектов взаимодействуют в общей среде. Поэтому цифровая платформа должна обеспечивать, с одной стороны, процессы взаимодействий для всех участников, а с другой — регулирование и контроль на всех этапах. При этом государственный орган может не только рассматриваться с позиции регулирующего органа, но и выступать в роли поставщика платформы, услуг и даже клиента. Платформы можно рассматривать как своего рода инфраструктуру, используемую различными субъектами для разработки всевозможных приложений и предоставления их потребителям, включая правительство [Janssen, Estevez, 2013].

Цифровая трансформация госсектора ведет к изменениям как в целостной системе ценностей госуправления, включая целевые показатели, ожидаемые результаты и т.д., так и в системе государственного регулирования. Создание и развитие новых

государственных сервисов на основе цифровых платформ неизбежно влечет за собой изменения в большинстве взаимодействий государства с гражданами, формируя новые общие цели. Стираются грани между органами власти и обществом, отдельными пользователями и сетевыми компаниями, появляются новые модели и цели госаппарата, и «государство пересобирается вокруг задач, а не лестниц иерархии» [Тапскотт, 1999, с. 203].

Глобальные платформы, обслуживающие миллионы граждан по всему миру, демонстрируют особое «инфраструктурное преимущество» и получают все больше выгод, а компании третьих стран становятся все более зависимыми [Rahman, 2018; Singh, 2018].

Цифровые платформы, активно создаваемые в частном секторе, имеют большой потенциал для цифровой трансформации государственных сервисов. Автор известной книги «Государство как платформа» [O'Reilly, 2010] преподал 7 важнейших уроков, усвоив которые специалисты получают надежные инструменты цифровой трансформации в госсекторе. Проведенный нами анализ международного опыта создания государственных цифровых платформ является подтверждением мейнстрима данного подхода при совершенствовании систем госуправления в мире. В предлагаемом исследовании дан краткий обзор наиболее успешных, с точки зрения авторов, российских и зарубежных практик, а также анализ теоретических и методологических подходов к пониманию государственных цифровых платформ.

В работе рассмотрены ключевые факторы и условия, при которых возможна государственная платформизация, а также ограничения для эффективной цифровой трансформации государственных сервисов. Опираясь на успешные российские и международные кейсы, авторы описывают отличия государственных платформ от коммерческих, предлагают типологизацию и классификацию государственных цифровых платформ, характеризу-

ют основные этапы и сценарии их создания, а также рекомендуют методику платформизации государственных сервисов.

Мы ставили цель: изучить феномен формирования государственных цифровых платформ (ГЦП) как естественной эволюционной ступени на пути цифровизации и обретения нового качества государственных услуг, предоставляемых гражданам и бизнесу. Поэтому в работе много внимания уделяется различным способам определения ГЦП, формированию многоаспектной классификации ГЦП, разработке подходов к платформизации государственных услуг с учетом их общественной ценности и полезности. Наконец, на основе изучения лучших имеющихся практик платформизации авторы намечают сценарии ее развития с учетом потенциала партнерства между государством и бизнесом на основе интеграции цифровых технологий и инфраструктуры.

Чтобы точнее охарактеризовать феномен государственной цифровой платформы, предлагается рассмотреть ее в сравнении с государственными информационными системами, частными платформами, а также проанализировать их место в обобщенной классификации цифровых платформ. Предложенный анализ государственных цифровых платформ, разбор различных сценариев их создания позволят органам власти принимать более обоснованные решения о платформизации в отдельных отраслях госуправления.

Книга будет полезна практикам государственного управления, которые внедряют платформенный подход при оказании комплексных государственных услуг, академическому и преподавательскому сообществу, которое специализируется на вопросах цифровизации государственного управления (прежде всего в управленческо-организационных аспектах), студентам и аспирантам вузов, которые специализируются по государственному управлению.

Глава 1. Трансформация госуправления на основе платформ: теоретические подходы

Концепция «государство как платформа» («*Government as a Platform*», GaaP) [O'Reilly, 2010] начала активно внедряться правительствами разных стран, включая Австралию, Великобританию, Германию, Сингапур, Францию, Японию и др.¹ Несмотря на то что сама концепция «государство как платформа» интерпретируется в различных странах по-разному, реализованный в Соединенном Королевстве кейс показал сложность широкомасштабной цифровой трансформации [Brown et al., 2017]. Аналогичные инициативы начинают разворачиваться и в России (Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», 2018).

Платформы как революционная бизнес-модель, по А. Моазеду и Н. Джонсону (2016), сменив линейную модель бизнеса, не только изменяют экономические принципы, но и трансформируют наше сознание. Платформенное мышление становится господствующим не только на потребительских, телекоммуникационных и высокотехнологичных рынках, но и во многих других отраслях.

¹ Индекс готовности GaaP 2018. Accenture [сайт]. <https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-88/Accenture-Government-as-a-Platform-Readiness-Index-British-v2.pdf#zoom=50> (дата обращения 25.01.2021).

Платформы Uber и Яндекс-такси доступны в разных странах и удобно организуют взаимодействие между пассажирами и таксистами. Платформа по аренде жилья Airbnb предлагает гибкую контролируруемую схему взаимодействия между арендодателями и арендаторами жилья. Платформа Kickstarter позволяет авторам инновационных идей собирать деньги на реализацию будущих продуктов или услуг. Платформа Upwork в США и аналогичные ей платформы в других странах обеспечивают полный цикл отношений между фрилансерами и нанимателями, начиная с описания проектов, условий их выполнения, заключения контрактов, оплаты работы и уплаты нужных налоговых отчислений, и позволяют нанимателям управлять групповыми проектами онлайн. Платформа Amazon Web Services предлагает разработчикам программных продуктов инструментарий полного цикла создания и развертывания коммерческих приложений по самым различным направлениям: машинное обучение, облачные вычисления, мобильные технологии, Интернет вещей и проч.

Платформы, соединяя поставщиков и потребителей информации или услуг, формируя различные сетевые взаимодействия, создают потенциал для новых государственных цифровых сервисов [Nagiu, Yoffie, 2009; Janssen, Estevez, 2013]. Платформы создают не только новые рынки, но и сообщества. Теперь и правительственные бюрократические структуры перестали быть центральным органом: эту функцию выполняет набор алгоритмов и программных инструментов, которыми управляет платформа, контролируя и развивая децентрализованную сеть [Моazed, 2019].

Основы платформенного мышления

Термин «экономика совместного использования» («*sharing economy*») традиционно используется как альтернативный традиционному определению экономики, ориентированной на

прибыль. В многочисленных исследованиях можно встретить и другие термины, близкие к данному понятию, — например, *collaborative economy* (совместная экономика), *mesh economy* (экономика как сетка), *impact economy* (вовлеченная экономика), открытая экономика, прозрачная экономика, сервисная экономика, интернет-экономика, цикличная экономика, программная экономика, проектная экономика, *platform economy* (платформенная экономика), алгоритмическая экономика, электронная экономика, API-экономика (*application programming interfaces*), экономика приложений, креативная экономика и др.² Каждое из приведенных понятий отражает ту или иную специфическую особенность трансформации современной экономики. Однако большинство исследователей, изучающих вопросы взаимного использования товаров и услуг посредством интернет-платформ, чаще применяют термин *sharing economy*, или экономика совместного использования.

Проанализировав около 280 стартапов (компании возрастом 7 лет и меньше), Jeremian Owyang [Owyang, 2016] систематизировал сферы, на которые распространилась экономика совместного использования: 1) аналитика: транспортная аналитика, аналитика идентификации и репутации, услуги для сдающих в аренду; 2) услуги для корпораций и организаций: услуги для сотрудников, маркетплейсы, управление цепями поставок, сервисы для арендодателей; 3) продукты питания: доставка еды, совместное употребление и приготовление; 4) товары широкого потребления: предметы напрокат, поддержка производителей и скупка

² [Sutherland, Jarrahi, 2018], а также: Анализ мирового опыта развития промышленности и подходов к цифровой трансформации промышленности государств — членов Евразийского экономического союза. Информационно-аналитический отчет. М., 2017. <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom> (дата обращения 24.01.2021).

вещей, бывших во владении и использовании; 5) здоровье: взаимная помощь и заказ медицинских услуг; 6) обучение: букшеринг, онлайн-курсы и взаимный обмен знаниями; 7) логистика: местная доставка, пересылка и хранение; 8) сервисы мобильности: вызов транспортного средства, аренда велосипедов, парковка, техподдержка и электронный кошелек; 9) финансовые услуги: краудфандинг, криптовалюта, займы; 10) муниципальные и коммунальные услуги: городской прокат велосипедов, телекоммуникации и др.; 11) трудоустройство: услуги персональные и для бизнеса; 12) аренда жилья и офисов; 13) аренда средств передвижения; 14) красота и фитнес и др.³

Экономика совместного использования представляет собой новую форму экономического обмена, которая способствует потреблению товаров и услуг на основе принципов совместного использования ресурсов, временного владения и доступа к цифровым платформам [Belk, 2014]. В исследовании [Ganapati, Reddick, 2018] цифровые платформы и аренда вместо прав собственности названы двумя ключевыми аспектами экономики совместного использования. Проанализировав сотни статей, посвященных экономике совместного использования, Sutherland, Jarrahi изучили, какие технологии и каким образом применимы в экономике совместного использования. Как показало их исследование [Sutherland, Jarrahi, 2018], именно цифровые платформы (Airbnb, Uber, Taskrabbit, Zipcar, Crowdfunder, Lyft, Car2go и др.) в наибольшей степени отвечают возможностям экономики совместного использования.

Цифровые платформы формируют новую модель экономических отношений между сетями участников на основе цифро-

³ [Owyang, 2016], а также: Honeycomb 3.0: The Collaborative Economy Market Expansion. Jeremiah Owyang website. [сайт]. <<http://web-strategist.com/blog/2016/03/10/honeycomb-3-0-the-collaborative-economy-market-expansion-sxsw/>> (дата обращения 23.01.2021).

вых технологий и решений таким образом, чтобы по сравнению с традиционными способами и каналами взаимодействия минимизировать стоимость транзакций между отраслевыми участниками, представленными на платформе, тем самым повышая привлекательность самих платформ. При этом цифровые платформы, являясь инновационными бизнес-моделями, формируют высокие риски разрушения традиционных общественных отношений. С одной стороны, экономика совместного использования посредством цифровых платформ создает технологическую инфраструктуру для новых различных взаимодействий производителей и потребителей. Например, одна из открывающихся возможностей заключается в более эффективном использовании ограниченных и (или) сокращающихся ресурсов: помещений, оборудования, различных предметов труда и даже самого труда. С другой стороны, совместное использование может усиливать социальное неравенство, создавая привилегии тем, кто владеет имуществом и зарабатывает на аренде ресурсов.

Некоторые эмпирические исследования выявили, что платформы создают неравенство и приносят экономическую пользу лишь определенным слоям населения. В работе [Farrell, Greig, 2016a] проанализирована выборка клиентов банка JPMorgan Chase, которые продавали товары и услуги на одной из 30 шеринговых платформ в период 2012–2015 гг. Авторы выявили, что 78% респондентов участвовали в платформах, где в качестве ресурса используется капитал (например, Airbnb), 21% — в трудовых платформах (Uber, TaskRabbit и т.д.), 2% — в обоих видах платформ. Для большинства участников платформы были вторичным источником дохода. Участники трудовых платформ имели в основном более низкий доход, чем в традиционных отношениях, а люди со средним и низким доходами в большей степени зависели от заработка на трудовых платформах. Последующее исследование 42 платформ в период с 2012 до 2016 г. показало, что шеринговая

экономика, возможно, достигла пика, поскольку ежемесячный заработок на платформах стал падать [Farrell, Greig, 2016b]. Началась текучка, когда половина участников покидают платформы в течение года. Возможно, многие люди, использовавшие временные подработки, с улучшением общей экономической ситуации вернулись на традиционный рынок труда на полную ставку.

Кроме этого, экономика совместного использования кардинально изменяет привычные трудовые отношения. Формируется новый тип трудоустройства, когда работники нанимаются на почасовую оплату через платформу для участия во временном проекте, без каких-либо последующих обязательств. Поэтому экономику совместного использования иногда также называют *elancing economy* (экономика фриланса через Интернет), *gig economy* (экономика временных подработок), *on-demand economy* (экономика «по требованию»).

Сегодня по всему миру созданы десятки цифровых платформ, предлагающих исполнителей (фрилансеров) как по широкому спектру видов деятельности (например, Фриланс (FL.RU) или Youdo.com), так и для конкретной сферы (например, Tutoronline), как по разным странам и континентам (например, Upwork (<https://www.upwork.com>)), так и на ограниченной территории (например, Weblancer (<https://www.weblancer.net/>)).

Экономика совместного использования открывает новые возможности и для государственного сектора. S. Ganapati, C. Reddick проанализировали перспективы и вызовы экономики совместного использования для государственного сектора и пришли к выводу, что в госуправлении «шеринговые платформы» можно использовать для повышения эффективности государственного сектора. Например, государственные учреждения могут вместо покупки оборудования заключать договоры аренды и в то же время сами предоставлять в аренду те ресур-

сы, которые не используются ими на полную мощность: различное оборудование, средства передвижения, офисные пространства и т.д. [Ganapati, Reddick, 2018]. «Шеринговые платформы» также открывают широкие возможности для повышения качества предоставляемых услуг. По мнению Hofmann, Sæbø, Braccini, Za, экономика совместного использования для государственного сектора может стать тем серьезным фактором трансформации, который расширяет роли госорганов за рамки только регуляторов общественных отношений [Hofmann, Sæbø, Braccini, Za, 2019].

Как утверждают Moon, Lee и Roh, интерес к *sharing economy* становится характерной чертой эволюции исследований цифрового правительства и цифровизации госуправления [Moon, Lee, Roh, 2014]. Трансформация государственного управления с точки зрения изменений в организации и системе управления госсектором с самого начала рассматривалась как важная часть внедрения электронного правительства [Borins, 2014; Janowski, 2015]. Целью этих изменений называлось сокращение государственных расходов, улучшение качества и повышение эффективности государственных услуг и операций правительства [Pollitt, Bouckaert, 2004]. С развитием экономики совместного использования исследования в области трансформации госуправления переориентируются с анализа внутренних операций и влияния ИКТ на эффективность управления организацией и финансами на изучение адаптации государственного сектора к новой экономической модели.

Использование в публичном секторе сервисов Web 2.0 для совместного действия и коллективного решения проблем с помощью Интернета — это не просто внедрение технологий и инструментов электронного правительства, а новая модель цифрового госуправления. Поэтому во многих современных исследованиях фокус смещается с технологической интегра-

ции экономики совместного потребления и электронного правительства на изучение новых возможностей электронного правительства, в том числе в целях устойчивого развития.

Электронное управление в интересах устойчивого развития (EGOV4SD — *electronic governance for sustainable development*) является относительно новой областью, которая фокусируется на том, как управление может помочь обществу стать более устойчивым с использованием ИКТ. Однако, несмотря на растущий интерес к EGOV4SD и потенциал исследовательской области, междисциплинарные программы (EGOV и SD) исследований остаются несформированными и малоизученными, а также пока развиваются в рамках отдельных программ [Estevez, Janowski, 2013].

В работе [Hofmann et al., 2019] проанализированы роли государственного сектора в экономике совместного использования и обосновано, что она сможет стать важным трансформирующим фактором для совершенствования госуправления, если государство расширит свою роль за пределы только строго регулирующего органа. Предложенные в исследовании [Hofmann et al., 2019] подходы мы изучим в главе 5, посвященной сценариям создания государственных цифровых платформ.

Ответом на новые вызовы и возможности, созданные экономикой совместного использования, когда правительство вынуждено сокращать бюджетные расходы и размеры госаппаратов и одновременно выполнять социальные обязательства и решать сложнейшие управленческие задачи по внедрению инноваций, стало активное развитие нового направления в госуправлении — *Lean Government* («Бережливое правительство») (далее также — *L-Government*). Основная идея заключается в том, чтобы «делать большее меньшими средствами» (*doing more with less*). Объединение государства с бизнесом, НКО и гражданами путем объединения их в общую сеть взаимодействий на

основе сотрудничества оказывается наиболее оптимально через интернет-платформы.

Исследование [Bharosa et al., 2013] подтвердило, что и правительство, и бизнес, и граждане получают дополнительные преимущества благодаря радикальной трансформации в направлении *L-Government*. Это может быть достигнуто посредством внедрения технологий обмена информацией, подключения к существующим информационным потокам или внедрения новых механизмов контроля. Граждане, получая доступ к информации, данным и документам, становятся полноправными участниками принятия государственных решений, контролируют решения чиновников. Именно в среде, обогащенной новыми цифровыми технологиями, формируются взаимное доверие, общее понимание и новые возможности для совместного производства общественных благ [Webster, Leleux, 2018].

Становление концепции *L-Government* подробно рассмотрено в работе «Бережливое правительство и платформенное управление — делая большее за меньшее» [Janssen, Estevez, 2013]. По мнению авторов, *L-Government* можно рассматривать как «инструмент для изменения бюрократии и вывода ее на цифровую арену», как подход к снижению затрат и повышению качества услуг, как систему и философию, основанную на более компактном по размеру правительстве, которое использует возможности, интеллект и ресурсы общественности для решения социальных проблем. М. Janssen и Е. Estevez считают, что *L-Government* — это продолжение предыдущих волн развития электронного правительства: *e-Government* и *t-Government* [Ibid.]. На этапе *e-Government* электронные сервисы были направлены на улучшение работы госорганов и предоставление госуслуг, на этапе *t-Government* внимание было сосредоточено на реформировании управления. *L-Government* смещает акцент на сокращение бюджетных расходов и государственного аппа-

рата посредством децентрализации и передачи власти самим гражданам: проблемы общества могут быть решены только в сотрудничестве с самим обществом, а целью становится оптимизация деятельности правительства.

Разработка и внедрение совместных решений требуют, чтобы правительства взяли на себя роль оркестратора, который контролирует и управляет тем, что происходит в совместной экосистеме [Janssen, Estevez, 2013; Sharma, Grainger, 2019]. Данную роль правительства можно сравнить со спортивным тренером, который управляет поведением игроков, поддерживает и направляет их, вносит предложения по улучшению или исправлению игры, ведет переговоры, принимает на себя обязательства, заключает контракты и использует другие средства для того, чтобы каждый игрок выполнял свою роль. Платформы при этом становятся пространством для взаимодействия объединенных в сеть участников и позволяют правительству координировать эти взаимодействия, а также мотивировать сотрудников и поддерживать принципы *L-Government*.

Поэтому платформы становятся важной стратегией правительств при обращении к различным группам и интеграции пользователей, сервисов, информации и услуг. Очень важно при этом сделать государственные платформы достаточно привлекательными для пользователей, чтобы последние активно присоединялись и поддерживали их. В свою очередь, это возможно, если от совместного использования платформ выигрывает не только правительство, но и общество в целом.

Показателен пример Эстонии, на протяжении многих лет являющейся лидером электронного правительства. С 1999 г. Эстония последовательно реализует концепцию GaaP, создав систему реестров и обмена данными, систему цифровой и мобильной идентификации, которой на сегодня пользуется 90% населения, и систему доступных цифровых сервисов. В результате появи-

лось большое количество цифровых услуг, которые широко используются гражданами, профессионалами и бизнесом для взаимодействия и транзакций как в государственном, так и в частном секторе⁴.

Цифровые платформы открывают перспективы «оркестрирования», которые могут интегрировать и фильтровать информацию в государственном управлении, мотивировать сотрудников и поддерживать принципы *L-Government* [Shaw et al., 2019]. Сталкиваясь с необходимостью открывать государственные данные и предоставлять информацию о результатах своей деятельности, правительства создают платформы, которые становятся «контактными точками» для сотрудничества и совместного творчества. Связывая людей, позволяя им активно наблюдать, анализировать, предоставлять и распространять информацию, платформы создают сообщества и снижают транзакционные издержки взаимодействий. Однако, несмотря на то что международное давление в сторону открытости способствует возникновению государственных платформ, оно не может повлиять на их эффективность и выживание [Cingolani, 2021].

Формированию платформенного мышления в госсекторе способствует подход, характеризующий государственную платформу как «открытую среду и экосистему с понятным набором смоделированных правил», которая состоит из открытых активов, услуг и средств вовлечения участников. Чтобы удовлетворять признакам бережливого правительства, системы открытого управления должны обеспечивать механизм партнерского сотрудничества, модифицируя роль органов власти и их взаимоотношения со всеми референтными группами

⁴ <<https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/16061/government-as-a-platform.pdf>>.

таким образом, чтобы общественная ценность от взаимодействия возрастала, а поставленные цели публичного управления достигались и при этом могли бы быть проконтролированы обществом [Millard, 2018].

Государственные цифровые платформы (ГЦП) можно рассматривать и как инфраструктуру, используемую другими участниками для разработки различных приложений для общего пользования. Такие инфраструктуры становятся общественными или квазиобщественными, используемыми обычно значительным количеством разных пользователей. Достижение определенной критической массы участников обеспечивает успех платформ. При этом в государственном управлении внедрение платформ, помимо технологической стороны, обязательно имеет организационную и нормативно-правовую составляющие [Perry, 2016]. Использование платформ для целей государственного управления предполагает также глубокое погружение в проблему, подлежащую решению, и проведение оценки потенциальной ценности для всех референтных групп.

Как и для бизнеса, для госсектора очень актуален совет А. Моазеда: «Если вы строите платформу и пытаетесь сформулировать базовое ценностное предложение, попробуйте воспользоваться следующей формулой. Определите, какой вид деятельности пытаетесь изменить в первую очередь, а затем подставьте его в фразу “X перестанет быть таким геморроем, как раньше”» [Моазед, 2019, с. 46].

М. Janssen, Н. van der Voort ввели термин «адаптивное госуправление» (*adaptive governance*) [Janssen, van der Voort, 2016], понимая под ним способность органов власти адаптироваться к использованию новых цифровых решений: больших данных, искусственного интеллекта, цифровых платформ. Авторы считают, что органы власти должны адаптировать государственную политику, законодательство и даже организационную

структуру таким образом, чтобы справиться с технологическими изменениями. Система государственного управления должна становиться адаптивной и в части создания возможностей эффективно организовывать партнерства с внешними акторами для использования дополнительных ресурсов, персонализации системы государственных услуг и ресурсов в интересах граждан.

Запуск государственных цифровых платформ потребует от органов власти серьезных организационных изменений как во внутренних процессах, так и во взаимодействии с референтными группами. При этом с учетом новых функциональных возможностей платформ должно измениться и само содержание деятельности госслужащих, что, в свою очередь, потребует от руководителей госаппаратов системной работы по адаптации организационной культуры к изменениям в регулировании и управлению отраслью на основе цифровых платформ. Госслужащим предстоит научиться работать с аналитикой данных и принимать решения, основанные на данных. Для этого необходимо будет научиться «доверять» технологиям, т.е. использовать подходящие инструменты и алгоритмы для решения поставленных задач.

Отдельно отметим вызовы, связанные с необходимостью проведения организационных изменений в части усиления механизмов межгосударственного, межведомственного, а также межсекторального сотрудничества, которые могут реализовываться одновременно [Gil-García, 2012].

С внедрением государственных цифровых платформ изменяется и этика принятия решений. Данные, создаваемые на платформах, позволяют понять об объектах управления гораздо больше, и они становятся открытыми для участников взаимодействия. В свою очередь, повышение безопасности и прозрачности данных вынуждает больше ресурсов тратить на