

Иван Григорьев

ИНУМ

Интегрированная национальная управленческая
модель

2026

Иван Григорьев

ИНУМ. Интегрированная национальная управленческая модель

Содержание

От автора	16
Часть I. Интегрированная Национальная Управленческая Модель (ИНУМ)	21
Краткий манифест ИНУМ	23
Пять принципов ИНУМ	25
Краткое описание концепции ИНУМ	26
Что такое ИНУМ	27
0. Резюме концепции	31
1. Введение. Почему государству нужен ИНУМ	34
1.1. Государство, которое не видит само себя	34
1.2. Данные существуют, но не разговаривают друг с другом	36
1.3. Методики закрыты, а значит, недоверие неизбежно	37
1.4. Гражданин остаётся зрителем, а не участником	38
1.5. Ошибки не запоминаются	39
1.6. Что меняет ИНУМ	41
2. Цели и принципы системы	43
3. Ресурсная модель государства	47
3.1. Зачем нужна единая модель	47
3.2. Финансовые ресурсы	48
3.3. Природные ресурсы	49
3.4. Земля и недвижимость	51
3.5. Энергетическая инфраструктура	53
3.6. Транспорт	54
3.7. Производственные мощности	57
3.8. Трудовые ресурсы	59
3.9. Демографическая структура	61

3.10. Здравоохранение и образование	62
3.11. Доходы, расходы и долговая нагрузка граждан	65
3.12. Деятельность предприятий	67
3.13. Внешняя торговля	69
3.14. Региональные различия	72
3.15. Экологические ограничения	74
3.16. Государственные обязательства	76
3.17. Текущие и будущие потребности населения	78
3.18. Оборона, вооружённые силы и общественная безопас- ность	80
3.19. Миграция и мобильность населения	82
3.20. От статистики к модели связей	85
4. Причинно-следственные цепочки: как одно решение ме- няет всё	88
4.1. Пример дороги	88
4.2. Пример субсидии предприятию	92
4.3. Пример закрытия районной больницы	95
4.4. Общий вывод из примеров	97
5. Макроэкономический уровень анализа	100
5.1. Зачем нужен отдельный макроуровень	100
5.2. Государственный бюджет как живая модель	102
5.3. Инфляция	103
5.4. Занятость и производительность труда	105
5.5. Структура импорта и экспорта	107
5.6. Денежное обращение	109
5.7. Государственный и частный долг	110
5.8. Инвестиции	111
5.9. Отраслевые балансы	112
5.10. Региональное развитие	113
5.11. Долгосрочные демографические и технологические из- менения	114
6. Микроэкономический уровень и распределительный ана- лиз	115
6.1. Почему средних показателей недостаточно	115
6.2. Домохозяйства	115
6.3. Предприятия	116

6.4. Муниципалитеты и территории	116
6.5. Распределительный анализ как обязательный элемент любого решения	117
7. Как общество формирует цели	118
7.1. Система не выбирает, ради чего работать	118
7.2. Каналы формирования целей	118
7.3. Примеры целей и их внутренняя противоречивость . .	119
7.4. Формализация целей для моделирования	119
8. Сценарное моделирование решений	121
8.1. От цели к сценариям	121
8.2. Восемь элементов, которые раскрываются для каждого сценария	121
8.3. От гипотезы к проверяемому решению	123
8.4. Кто строит сценарии	124
9. Прозрачность решений: публичная карточка	126
9.1. Идея карточки решения	126
9.2. Состав карточки	127
9.3. Пример использования карточки: закрытие больницы .	129
9.4. Карточка как минимальный стандарт, а не бюрократиче- ская нагрузка	130
10. Разделение фактов, прогнозов и ценностей	132
10.1. Почему это разделение принципиально	132
10.2. Факты	133
10.3. Прогнозы	134
10.4. Ценности	135
10.5. Опасность смешения уровней	137
11. Принцип открытых моделей	139
11.1. Что означает открытость на практике	139
11.2. Зачем нужна открытость логики	140
11.3. Защита персональных данных как обязательное условие	141
11.4. Множественность моделей как защита от монополии интерпретации	143
11.5. Независимый аудит	144
12. Механизм обратной связи и память государства	147
12.1. Решение как эксперимент	147
12.2. Примеры измеряемых обязательств	148

12.3. Формирование памяти государственного управления .	150
12.4. Учёт внешних факторов при сверке	151
13. Оценка эффективности государственного управления . .	154
13.1. От карточки решения к репутации руководителя	154
13.2. Компоненты итогового рейтинга	155
13.3. Почему общественное голосование не может быть единственным критерием	158
13.4. Устойчивость к манипуляциям через множественность источников	159
13.5. Открытая история как основа профессиональной репу- тации	161
13.6. Ограничения рейтинговой системы	162
14. Роль случайности	165
14.1. Жеребьёвка как вспомогательный, а не основной меха- низм	165
14.2. Границы применения	166
15. Защита от алгоритмической диктатуры	168
15.1. Главный риск честно назван	168
15.2. Восемь структурных принципов защиты	169
15.3. Формула ответственного языка	172
15.4. Почему этот раздел не может быть формальностью . .	173
16. Техническая архитектура системы	175
16.1. Принцип федеративной, а не централизованной архи- тектуры	175
16.2. Уровни архитектуры	177
16.3. Стандарты интероперабельности	179
16.4. Работа с неопределённостью и качеством данных . . .	180
16.5. Неизменяемый журнал изменений	182
16.6. Кибербезопасность и устойчивость	184
17. Правовая и институциональная основа	186
17.1. Закон об ИНУМ как учредительный документ	186
17.2. Независимый надзорный совет	188
17.3. Разделение операционного управления и надзора	190
17.4. Судебная и квазисудебная защита	191
17.5. Финансовая независимость	192
18. Этапы внедрения: дорожная карта	195

18.1. Почему внедрение должно быть поэтапным	195
18.2. Этап подготовки	196
18.3. Пилотные проекты	197
18.4. Расширение на смежные сферы	199
18.5. Полномасштабное функционирование	200
18.6. Метрики успеха каждого этапа	201
19. Риски, ограничения и честные возражения	204
19.1. Зачем этот раздел необходим	204
19.2. «Данные будут плохого качества, и вся система построена на песке»	205
19.3. «Систему всё равно захватит правящая группа»	206
19.4. «Общество превратится в объект социального рейтинга»	208
19.5. «Модели будут слишком сложны, чтобы их реально проверили»	209
19.6. «Чиновники будут манипулировать формулировкой целей, чтобы получить нужный прогноз»	211
19.7. «Система создаст иллюзию объективности там, где на самом деле идёт политическая борьба»	212
19.8. «Внедрение обойдётся слишком дорого и займёт слишком много времени, чтобы дать результат при жизни нынешнего поколения политиков»	214
20. ИНУМ и мировой опыт: чем это не является	216
20.1. Не система социального рейтинга	216
20.2. Не электронное правительство в привычном смысле	217
20.3. Не единый централизованный суперкомпьютер, управляющий экономикой	218
20.4. Соотношение с международными инициативами открытых данных	220
21. Государство как единая система	222
21.1. Разница между цифровизацией и изменением принципа управления	222
21.2. Государство как динамическая система	222
21.3. От разрозненных решений к системному зрению	222
22. Формула ИНУМ	224
Часть II. Практическое применение ИНУМ	227

23. Отраслевые примеры применения ИНУМ	232
23.1. Зачем нужны отраслевые примеры	232
23.2. Реформа школьного образования	233
23.3. Энергетический переход	235
23.4. Развитие сельского хозяйства и продовольственная без- опасность	238
23.5. Жилищная политика в растущем городе	240
24. Как гражданину читать и использовать карточку решения	244
24.1. Три вопроса для быстрой проверки	244
24.2. Куда обращаться при несогласии	245
24.3. Роль журналистов, исследователей и гражданских орга- низаций	246
25. Методология сводной оценки эффективности управления	249
25.1. Почему нужна явная методология, а не одно «магиче- ское число»	249
25.2. Принцип взвешенной, но прозрачной агрегации	250
25.3. Учёт различий между сферами управления	251
25.4. Индивидуальная и институциональная составляющая рейтинга	252
26. Защита персональных данных: институциональные и правовые детали	255
26.1. Почему раздела о технической защите (16) недостаточно	255
26.2. Категории данных и уровни доступа	256
26.3. Право граждан на информацию о себе	257
26.4. Ответственность за утечки и злоупотребления	259
27. Интеллектуальный и исторический контекст: научный фундамент концепции	261
27.1. Спор о рассеянном знании и пределах централизован- ного расчёта	261
27.2. Институциональный анализ управления общими ресур- сами	262
27.3. От «рационального актора» к ограниченной рациональ- ности управленца	264
27.4. Движение доказательной политики и эксперименталь- ная оценка программ	266
27.5. Уроки практических инфраструктурных проектов	268

27.6. Уроки инициатив открытых данных и цифрового правительства	270
27.7. Почему явная методологическая рефлексия важна для доверия к концепции	272
28. Экономика внедрения: затраты и источники окупаемости	274
28.1. Из чего складывается стоимость системы	274
28.2. Источники экономии, компенсирующие затраты	275
28.3. Реалистичный горизонт окупаемости	277
28.4. Финансирование как политический вопрос	279
29. Роль искусственного интеллекта и границы автоматизации	281
29.1. Где в системе используются методы машинного обучения	281
29.2. Почему интерпретируемость важнее точности там, где на кону подотчётность	282
29.3. Человек в цикле принятия решения	284
30. Участие граждан: от карточки решения к общественному обсуждению	286
30.1. Публичное обсуждение как следующий шаг после прозрачности	286
30.2. Как отличить содержательное обсуждение от организованного давления	287
30.3. Местный уровень как естественная площадка для участия	288
31. Показатели успеха самой системы ИНУМ	291
31.1. Систему тоже нужно оценивать по её собственным параметрам	291
31.2. Примеры показателей успеха	292
31.3. Готовность признать провал конкретного элемента системы	293
32. Международное сотрудничество и сопоставимость данных	296
32.1. Зачем странам сверять методологии друг с другом	296
32.2. Обмен опытом пилотных внедрений	297
33. Практические первые шаги ещё до принятия закона	299
33.1. Что можно начать делать уже сейчас	299
33.2. Роль исследовательских и гражданских организаций до появления закона	300
33.3. Роль политических институтов на начальном этапе	302

33.4. Приглашение к дальнейшей работе	303
34. Что эта концепция означает для разных аудиторий . . .	306
34.1. Для политиков и должностных лиц	306
34.2. Для экспертного и научного сообщества	307
34.3. Для гражданского общества и журналистов	309
34.4. Для рядового гражданина	310
34.5. Общий знаменатель	312
35. Оборона, национальная безопасность и решения об уча-	
стии в военных конфликтах	314
35.1. Почему этот раздел не мог быть просто ещё одним при-	
мером	314
35.2. Какие данные лежат в основе решения об участии в кон-	
фликте	315
35.3. Что можно раскрывать заранее, а что нельзя	317
35.4. Двухконтурная карточка решения	319
35.5. Гражданский контроль и обязательное истечение ман-	
дата	320
35.6. Отложенное рассекречивание как форма памяти госу-	
дарства	322
35.7. Общественная безопасность внутри страны — более от-	
крытый случай	324
35.8. Честный итог раздела	325
36. Миграционная политика: данные, сценарии и границы	
прозрачности	328
36.1. Почему миграция требует отдельного раздела, а не	
только строки в перечне ресурсов	328
36.2. Какие сценарии строит система для миграционной по-	
литики	329
36.3. Распределительный анализ миграционной политики .	332
36.4. Вынужденная миграция и предоставление убежища .	333
36.5. Проверка личности и безопасности как узкий закрытый	
контур	335
37. Финансовое регулирование и макропруденциальная по-	
литика	338
37.1. Отличие финансового регулирования от бюджетной по-	
литики	338

37.2. Макропруденциальный надзор	339
37.3. Независимость центрального банка и разделение мандатов	341
37.4. Защита прав потребителей финансовых услуг и противодействие отмыванию денег	342
37.5. Регуляторные песочницы в финансовой сфере как модель апробации	344
38. Регуляторная политика: качество, оценка воздействия и апробация	347
38.1. Регулирование как отдельный, недооценённый ресурс государства	347
38.2. Оценка регуляторного воздействия как обязательный этап	348
38.3. Методология сопоставления издержек и выгод	349
38.4. Апробация регулирования до полномасштабного введения	351
38.5. Снижение накопленной регуляторной нагрузки	352
39. Законотворческий процесс: издание, экспериментальные правовые режимы и пересмотр законов	355
39.1. Закон как особый вид решения с собственным жизненным циклом	355
39.2. Подготовка и оценка воздействия проекта закона	356
39.3. Экспериментальные правовые режимы как институт апробации законов	357
39.4. Оговорки об истечении срока действия закона	359
39.5. Постзаконодательный контроль	360
39.6. Ограничения апробации в законотворчестве	361
40. Методология настоящей концепции и её ограничения	364
40.1. Характер документа: концептуальный синтез, а не эмпирическое исследование	364
40.2. Как строилась концепция	365
40.3. Ограничения метода	366
40.4. Как эту концепцию стоит оценивать читателю	368
Часть III. Системный анализ вызовов на примере Государства «Мы»	370
41. Применение концепции к ключевым проблемам Государства «Мы»	375

41.1. Назначение и методологический статус этого раздела	375
41.2. Инфляция и высокая стоимость денег	377
41.3. Снижение реальных доходов и растущее расслоение между секторами	379
41.4. Военные действия и их полная цена для общества	382
41.5. Топливный кризис: дефицит бензина в стране — экспортёре нефти	384
41.6. Недоступность жилья	387
41.7. Дефицит кадров и отток квалифицированных специалистов	390
41.8. Демографический спад	393
41.9. Региональное неравенство и устойчивость местных бюджетов	396
41.10. Бюджетный дефицит и зависимость от сырьевых доходов	399
41.11. Общий вывод: чего ИНУМ не решает и что он способен изменить	401
42. ИНУМ и политические идеологии, влияние на институты и ответы на главные сомнения	405
42.1. Назначение и структура приложения	405
42.2. Почему ИНУМ не является идеологией: формальный критерий различия	407
42.3. ИНУМ и либерализм	410
42.4. ИНУМ и консерватизм	413
42.5. ИНУМ и социализм, социал-демократия	416
42.6. ИНУМ и либертарианство	419
42.7. ИНУМ и национализм, государственничество	421
42.8. ИНУМ и технократия: принципиальное разграничение	424
42.9. ИНУМ и популизм	427
42.10. ИНУМ и авторитарная модернизация	430
42.10-бис. Экологическая повестка и традиционалистский взгляд	432
42.11. Итог идеологического обзора: ИНУМ как общая инфраструктура политического спора	434

42.12. Положительное влияние на государственные институты	437
42.13. Анатомия серых схем и механика их разрушения	441
42.14. Работа с гипотезами скептиков	445
42.15. Заключение приложения	458
43. Международное взаимодействие: обмен ресурсами, технологиями и внешний контур ИНУМ	461
43.1. Назначение раздела: государство заканчивается не на границе	461
43.2. Внешнеэкономический блок ресурсной модели	463
43.3. Карта зависимостей и взаимозависимостей: измерение асимметрии	466
43.4. Международный договор как управленческое решение: карточка договора	468
43.5. Торговля ресурсами: сценарное моделирование экспортной политики	472
43.6. Обмен технологиями: от импорта оборудования к развитию собственных компетенций	475
43.7. Технологический суверенитет и открытая экономика: моделирование стратегического выбора	478
43.8. Иностранные инвестиции и внешние займы: оценка полной стоимости внешнего капитала	481
43.9. Совместные международные проекты и программы помощи	484
43.10. Санкции, ограничения и внешние шоки: от кризисного реагирования к постоянной готовности	488
43.11. Переговорная поддержка: закрытый контур внешней политики	491
43.12. Мониторинг исполнения: взаимность как предмет постоянного учёта	494
43.13. Межгосударственная интероперабельность: взаимодействие национальных систем	497
43.14. Валютно-платёжная инфраструктура международных связей	501
43.15. Научное сотрудничество и участие в глобальном знании	504

43.16. Институциональное устройство внешнего контура	507
43.17. Сквозные примеры применения внешнего контура	509
43.18. Ограничения внешнего контура	512
43.19. Итог раздела: внешняя политика как проверяемая деятельность	514
44. Великодержавное принуждение: исторический анализ, устаревание модели и стратегия для зависимых обществ . .	517
44.1. Назначение раздела и методологические оговорки .	517
44.2. Колониальная матрица: экономическая архитектура извлечения ресурсов	519
44.3. Преемственность после деколонизации: новые формы старых зависимостей	522
44.4. Инструментарий принуждения: торговое и финансовое давление	524
44.5. Инструментарий принуждения: смена правительств	527
44.5-бис. Столетняя лаборатория: Западное полушарие	528
44.6. Инструментарий принуждения: дестабилизация и управление через долг	530
44.7. Захват элит: главный канал внешнего управления	532
44.7-бис. Мягкая инфраструктура гегемонии: рейтинги, стандарты и производство реальности	535
44.8. Почему эта конструкция устарела: пять структурных сдвигов	538
44.9. Честная оговорка: грамматика гегемонии не имеет национальности	541
44.10. Международное право: что оно может и чего не может	543
44.11. Стратегия зависимых обществ. Линия первая: внутренняя крепость	546
44.12. Линия вторая: внешняя диверсификация и коалиции средних	549
44.12-бис. Сквозной пример: двадцатилетняя стратегия страны среднего размера	552
44.13. Линия третья: чего не делать	555
44.14. Контраргументы: сильнейшие возражения против изложенного	557

44.15. Итоги приложения	561
45. Глоссарий терминов	564
46. Пример публичной карточки решения	568
47. Часто задаваемые вопросы	570
48. Список источников и дальнейшего чтения	574
48.1. Теория государственного управления и экономическая теория	574
48.2. Доказательная государственная политика	575
48.3. Цифровое государство и данные	575
48.4. Государственное регулирование и законодательство	576
48.5. Финансовая система	577
48.6. Искусственный интеллект и модели принятия решений	577
48.7. Миграционная политика	577
48.8. Международные отношения и внешняя политика	577
48.9. Экономика Государства «Мы»	578
48.10. Ограничения источниковой базы	578

От автора

У этой концепции есть предыстория, изложенная в трёхтомном «Материке».

Прежде чем предлагать новую конструкцию, я несколько лет разбирался в том, почему ломались предыдущие, и этот разбор в конце концов стал книгой «Материк» — описью ста двадцати девяти лет, составленной по одному признаку: где именно государственная машина давала отказ и что в этот момент происходило с человеком, который оставался перед ней один.

Поначалу книга искала виноватого, но постепенно выяснилось, что сам этот поиск ведёт в тупик. Народ в её главах строил города и заводы, учил детей, лечил больных, воевал, восставлял разрушенное и временами выносил то, чего, казалось бы, человек вообще не должен был вынести. Правители же были совершенно разными: жестокими и мягкими, деятельными и вялыми, образованными и невежественными, трезвыми и запойными, искренними и циничными. Менялись эпохи, названия должностей, портреты на стенах, официальные доктрины и слова, которыми объясняли происходящее, а результат слишком часто оказывался похожим. Когда при разных исходных данных система снова и снова приходит примерно к одному результату, инженер перестаёт искать ошибку в исходных данных и начинает разбирать саму конструкцию.

Там и обнаружился основной дефект. Раз за разом, при самых разных властях и под самыми разными лозунгами, страна собирала машину, в которой последнее решение оставалось за тем, кто находился наверху, а следовательно, слишком многое зависело от того, кто именно туда попадёт. Царь, генеральный секретарь, президент, гарант — названия менялись, но принцип сохранялся, потому что сама конструкция исходила из предположения, что наверху окажется достаточно хороший человек и распорядится полученной властью разумно. Иногда такой действительно появлялся, иногда нет, но на исторической дистанции это уже не имело решающего значения: хороших людей не хватало надолго, а система, рассчитанная на их постоянное присутствие,

продолжала работать так, словно никакого противоречия в этом не существовало.

Отсюда возник вопрос, которым заканчивается «Материк». Не о том, кто должен управлять, потому что на него страна отвечала много раз, каждый раз надеясь, что теперь найден правильный человек, правильный класс, правильная партия, правильная форма назначения или правильная идеология, после чего очередной ответ нередко обходился дороже предыдущего. Если исторический опыт чему-то здесь и учит, то прежде всего тому, что спрашивать следует иначе: не кто должен получить достаточно власти, чтобы всё устроить правильно, а чего не должен иметь возможности сделать никто, независимо от фамилии, убеждений, популярности и обстоятельств, которые привели его в верхний кабинет.

Последние главы «Материка» сводят сто двадцать девять лет таких отказов в техническое задание из восьми пунктов. Это не пожелания о хорошем государстве и не перечень качеств, которыми следовало бы обладать будущим руководителям, а выводы из поломок, каждая из которых повторялась неоднократно и в разных исторических обстоятельствах. Чрезвычайное полномочие превращалось в постоянное право, дурную весть становилось безопаснее скрыть, чем сообщить, прошлое переписывалось вслед за изменившимся настоящим, решение принималось наверху, тогда как цену ошибки платил человек, не участвовавший в его принятии, а сама ошибка в какой-то момент становилась такой политически опасной, что признать её было уже труднее, чем продолжать накапливать последствия. Поэтому требования и выведены не из представления о том, какими люди должны быть, а из наблюдения за тем, какими они бывают в действительности, и среди восьми пунктов ни разу не встречаются слова «честный», «мудрый» или «достойный». Государственная конструкция, которой для нормальной работы необходим честный и мудрый человек наверху, уже содержит в себе дефект, ведь рано или поздно наверху окажется другой.

Настоящий документ представляет собой попытку полностью ответить на это техническое задание. В «Материке» сама модель

занимала несколько глав и была показана лишь настолько, насколько это требовалось для завершения исторического разбора, тогда как здесь она вынесена отдельно и разобрана по узлам, чтобы каждый из них можно было рассматривать, проверять и критиковать независимо от остальных. Речь идёт о ресурсной модели государства, сценарном моделировании последствий решений, публичной карточке решения, разделении проверяемых фактов и общественных ценностей, механизме обратной связи и исправления ошибок, защите от алгоритмической диктатуры, правовой основе, последовательности внедрения и, наконец, перечне способов, которыми предложенная система сама может быть сломана или превращена в противоположность первоначальному замыслу.

Обе книги можно читать и отдельно. «Материк» самодостаточен как диагноз, а эта концепция не требует от читателя предварительно пройти весь исторический разбор, но писались они как части одной работы, и связь между ними достаточно проста: ни одно существенное требование настоящего документа не появилось только потому, что мне показалось разумным устроить государство так. За каждым требованием стоит конкретный отказ, а за отказом — своя дата, своё место и человек, который в конечном счёте за него заплатил.

Сразу необходимо оговорить три вещи, без которых дальнейший текст легко понять неправильно. Это не идеология и не партийная программа, потому что предложенная конструкция не требует от читателя заранее занять ту или иную позицию по вопросам собственности, экономики, социальной справедливости или набора политических убеждений. Это также не проект правильного правителя, потому что вся предыдущая книга была посвящена как раз тому, что правильных правителей не хватает ни на одну сколько-нибудь продолжительную историческую дистанцию, а система, которая хорошо работает при достойном руководителе и начинает разрушаться при недостойном, не может считаться надёжной. Наконец, речь не идёт о передаче власти алгоритму, ведь выбор целей, приоритетов, допустимой цены и

общественных компромиссов должен оставаться за людьми и созданными ими институтами. Машина способна считать последствия, обнаруживать противоречия, сохранять память о принятых решениях, показывать альтернативные сценарии и не позволять незаметно изменить вчерашние данные ради оправдания сегодняшнего результата, но в тот момент, когда она получает право самостоятельно решать, чего должно хотеть общество, она перестаёт быть инструментом и становится новой вертикалью, только на этот раз на её вершине находится не человек, а процессор.

Я не чиновник и не законодатель и не предлагаю завтра начинать перестраивать государство по этому документу. Речь идёт о чертеже, который можно разобрать, проверить и попытаться сломать, найдя в нём противоречия и места, где конструкция не выдержит столкновения с реальным человеком, реальным чиновником, реальной борьбой за власть или реальным кризисом. Проверять её следует тем же способом, которым «Материк» проверял предыдущие системы: не ограничиваться вопросом о том, как всё должно работать при благоприятных обстоятельствах, а прежде всего выяснять, что произойдёт, когда обстоятельства сложатся неблагоприятно и кто-нибудь попытается воспользоваться устройством системы в собственных интересах. Нужно спрашивать, что случится, если наверху окажется глупый человек или, наоборот, умный, но беспринципный, если большинство ошибётся, а меньшинство научится этим большинством манипулировать, если исходные данные окажутся ложными, алгоритм начнут подстраивать под заранее нужный результат, а во время войны, кризиса или паники снова возникнет знакомое требование ненадолго отключить ограничения ради спасения государства.

Именно поэтому раздел о рисках и честных возражениях написан мной самим и намеренно сделан самым неудобным местом документа. Конструкция, которая выглядит убедительно только до тех пор, пока никто всерьёз не пытается найти способ

её обойти, представляет не слишком большую ценность, поэтому задача этого текста состоит не в том, чтобы доказать безошибочность предложенной модели, а в том, чтобы дать достаточно подробный чертёж, на котором можно показать конкретное место будущей поломки. Если такое место существует, его лучше обнаружить на бумаге, а не после того, как система получит власть над человеческой жизнью.

Вступление к «Материку» заканчивалось надеждой на то, что в следующий раз, когда снова возникнет желание всё отменить и начать сначала, у кого-нибудь под рукой окажется хотя бы перечень того, что обычно ломается первым. Теперь этот перечень составлен, причины поломок сведены в требования к конструкции, и дальше остаётся перейти от истории того, почему прежние машины давали отказ, к чертежу машины, которую предстоит попытаться сломать ещё до того, как кто-нибудь решит её построить.

Часть I. Интегрированная Национальная Управленческая Модель (ИНУМ)

Материал будет интересен общественным деятелям, политическим институтам, экспертному сообществу и широкой общественности. Он излагает идею системы ИНУМ настолько подробно и ясно, чтобы её можно было обсуждать, критиковать, дорабатывать и в конечном счёте оценивать как реальный проект моделирования государственных решений, а не как лозунг или техническую утопию.

Концепция ИНУМ описывает информационно-аналитическую модель, объединяющую в государственном управлении учёт ресурсов, сценарное моделирование последствий каждого решения, публичное обоснование и последующую проверку прогнозов результатами.

Документ представляет собой концептуальный синтез (методологический статус подробно оговорен в разделе 40 Части II): предлагаемая архитектура сводит воедино принципы и институты, каждый из которых по отдельности апробирован в существующей мировой практике государственного управления, экономической теории и права, — оценку регуляторного воздействия (OECD), экспериментальные правовые режимы (например, Федеральный закон Российской Федерации от 31 июля 2020 года № 258-ФЗ), федеративный обмен данными (эстонская платформа X-Road), доказательную оценку программ (J-PAL, Behavioural Insights Team) и институциональный анализ управления общими ресурсами (Э. Остром), — но не даёт отчёта об эмпирическом испытании системы как целого.

Документ последовательно охватывает ресурсную модель государства, макро- и микроэкономический анализ, разделение фактов, прогнозов и ценностей, механизмы прозрачности и обратной связи, оборонную и миграционную политику, финансовое регулирование, регуляторную и законотворческую практику, правовую и институциональную защиту от концентрации власти

над системой, поэтапную дорожную карту внедрения и честный разбор ограничений подхода. Адресован политическим институтам, экспертному сообществу и широкой общественности как основа для дальнейшего публичного обсуждения и доработки.

Краткий манифест ИНУМ

Человечество исследовало почти всю планету, вышло в космос, создало искусственный интеллект и научилось работать с огромными массивами данных. Мы моделируем атомные электростанции ещё до начала строительства, просчитываем свойства новых лекарств до клинических испытаний, создаём цифровые двойники самолётов, городов и производств. Но до сих пор мы почти вслепую управляем государствами.

Каждый день правительства принимают тысячи решений. Они строят дороги, меняют налоговую систему, реформируют образование и здравоохранение, распределяют бюджеты, издают законы и запускают национальные проекты. Большинство таких решений принимается в условиях фрагментированной информации. Одни государственные органы располагают данными о финансах, другие о демографии, третьи о транспорте, четвёртые о здравоохранении. Каждый видит лишь часть общей картины, тогда как государство представляет собой единую систему, в которой все процессы взаимосвязаны.

Даже президенты государств зачастую не способны одновременно учитывать все эти взаимосвязи. Информация, лежащая в основе решений, неизбежно проходит через множество уровней анализа, интерпретации и ведомственных приоритетов. В результате такие решения зачастую формируются в пределах отдельных интересов, тогда как их реальное влияние распространяется на экономику, социальную сферу, инфраструктуру и качество жизни в целом.

ИНУМ — не новая политическая идеология, и он не предлагает заменить человека искусственным интеллектом. Его задача также не сводится к цифровизации государственных процессов. Концепция исходит из того, что цели развития общества должны определяться людьми через существующие политические институты. ИНУМ лишь предоставляет инструмент, позволяющий сделать последствия различных вариантов решений более понятными, измеримыми и сопоставимыми.

В основе концепции лежит простая идея. Перед принятием значимого государственного решения должна существовать возможность смоделировать несколько сценариев его реализации, оценить необходимые ресурсы, выявить потенциальные риски и спрогнозировать возможные последствия. После исполнения результаты должны сопоставляться с первоначальными прогнозами, чтобы государство могло понимать причины отклонений и учитывать этот опыт в дальнейшем.

Политика всегда останется пространством человеческого выбора. Но его последствия больше не должны оставаться без последующего анализа.

Пять принципов ИНУМ

1. Государство должно видеть само себя

Современное государство располагает огромным объёмом данных, но они остаются разрозненными между ведомствами. ИНУМ объединяет их в единую управленческую модель, позволяющую рассматривать страну как взаимосвязанную систему, а не как совокупность отдельных институтов.

2. Каждое значимое решение должно иметь прогноз

Любой закон, государственная программа или крупный инфраструктурный проект должны сопровождаться объективной оценкой возможных последствий ещё до их принятия. Управление не должно основываться на предположениях, когда последствия можно заранее моделировать и сравнивать.

3. Каждое решение должно быть проверено временем

Прогноз сам по себе не имеет ценности, если его нельзя сопоставить с реальностью. После реализации решения ИНУМ сравнивает ожидаемые результаты с достигнутыми, позволяя государству извлекать уроки из собственного опыта и постепенно повышать качество управления.

4. Технологии должны помогать принимать решения, а не принимать их вместо человека

ИНУМ не заменяет политические институты и не подменяет человеческий выбор алгоритмами. Он лишь показывает возможные последствия различных сценариев. Цели определяет общество, решения принимают люди, а система предоставляет знания, необходимые для ответственного выбора.

5. Государство должно помнить

История управления — это не только архив документов, но и накопленный опыт. Самая дорогая ошибка — та, которую приходится повторять. ИНУМ превращает результаты прошлых решений в постоянно растущую базу знаний, позволяя государству учиться так же, как учатся наука, медицина или инженерия.

Краткое описание концепции ИНУМ

За последние сто лет человечество научилось создавать и управлять системами невероятной сложности. Современный авиалайнер, атомная электростанция, космический аппарат или крупный промышленный комплекс проходят через тысячи часов моделирования ещё до того, как начинается их строительство. Инженеры заранее рассчитывают возможные сценарии, проверяют устойчивость конструкций, оценивают риски и устраняют ошибки на этапе проектирования. Сегодня практически невозможно представить создание сложного технического объекта без цифровой модели.

В то же время государственное управление по-прежнему развивается по совершенно иной логике.

Несмотря на стремительное развитие информационных технологий, большие данные, искусственный интеллект и мощные аналитические инструменты, большинство государственных решений принимается в условиях разрозненной информации. Каждое ведомство располагает собственной статистикой, собственными показателями эффективности и собственными задачами. Последствия практически любого значимого решения выходят далеко за пределы компетенции одного министерства.

Например, строительство новой автомагистрали сказывается не только на транспортной системе. Оно изменяет стоимость недвижимости, перераспределяет занятость, влияет на экологию, бюджетные расходы, развитие бизнеса, здравоохранение и миграцию населения. Аналогичным образом изменения в налоговой политике отражаются не только на доходах бюджета, но и на инвестиционной активности, предпринимательстве, рынке труда и социальной сфере. Государство представляет собой единую систему, вместе с тем решения в ней зачастую оцениваются фрагментарно.

В результате возникает парадоксальная ситуация. Самые дорогостоящие решения, от которых зависят благополучие миллионов людей и развитие страны на десятилетия вперёд, нередко

моделируются значительно хуже, чем новый автомобиль, самолёт или даже бытовое электронное устройство.

Это не означает, что их принимают непрофессионально. Наоборот, в их подготовке участвуют тысячи квалифицированных специалистов. Проблема заключается в отсутствии единой управленческой модели, которая позволяла бы заранее оценивать последствия различных сценариев, учитывать взаимосвязи между отраслями и сопоставлять ожидаемые результаты с тем, что произошло в действительности.

Концепция не претендует на замену существующих политических институтов и не предлагает алгоритм, который будет принимать решения вместо человека. Её задача значительно прагматичнее — предоставить государству инструмент, позволяющий видеть взаимосвязи между процессами, заранее прогнозировать последствия и постепенно накапливать знания о том, какие управленческие подходы действительно работают, а какие приводят к системным ошибкам.

Если XX век стал эпохой инженерии сложных технических систем, то одним из главных вызовов XXI века может стать создание инженерии государственного управления — системы, в которой важнейшие решения будут опираться не только на опыт, интуицию и экспертные оценки, но и на объективное моделирование их последствий.

Что такое ИНУМ

ИНУМ — это единая информационно-аналитическая система поддержки государственного управления, предназначенная для моделирования последствий принимаемых решений.

Её основная задача — не заменить сложившиеся управленческие механизмы, а дополнить их инструментом, позволяющим оценивать возможные последствия ещё до того, как решение будет реализовано.

В основе ИНУМ лежит единая цифровая модель государства, объединяющая информацию о финансах, демографии, экономике, инфраструктуре, транспорте, здравоохранении, образовании, природных ресурсах и других ключевых сферах. Вместо разрозненных информационных систем формируется единое пространство данных, отражающее взаимосвязи между различными государственными процессами.

Перед принятием любого значимого решения система позволяет построить несколько возможных сценариев развития событий. Для каждого из них оцениваются необходимые ресурсы, потенциальные риски, влияние на смежные отрасли, ожидаемые социальные и экономические эффекты, а также возможные долгосрочные последствия.

ИНУМ не предлагает «правильное» решение. Выбор целей и приоритетов остаётся исключительно за обществом и существующими политическими институтами. Система лишь предоставляет объективную информацию о том, к каким последствиям может привести каждый из рассматриваемых вариантов.

При всём этом моделирование — это всего лишь часть концепции.

Не менее важный элемент — постоянная обратная связь. После реализации решения система автоматически сопоставляет первоначальные прогнозы с реальными результатами, выявляет отклонения и анализирует причины их возникновения. Благодаря этому каждое новое решение становится источником знаний для последующих.

Со временем государство получает возможность не только хранить информацию, но и накапливать проверяемый управленческий опыт. Постепенно формируется единая база знаний о том, какие решения оказались эффективными, при каких условиях они принимались и к каким последствиям привели на практике.

Именно в этом заключается ключевое отличие ИНУМ от традиционных информационных систем. Его задача состоит не только в обработке данных, но и в создании механизма непрерывного обучения государственного управления. Если сегодня

государство в основном хранит документы и статистику, то ИНУМ предлагает перейти к накоплению знаний о последствиях собственных решений, делая управление более последовательным, прозрачным и основанным на опыте.

Почему это важно

История государственного управления — это история появления новых инструментов, которые постепенно делали принимаемые решения точнее.

Когда-то государства опирались преимущественно на личный опыт правителей и устные традиции. Затем появились письменные законы, позволившие сделать управление более предсказуемым и единообразным. Позже возникли государственный бюджет, статистика, переписи населения и системы финансового учёта. Каждое из этих нововведений не меняло природу власти, но давало ей более точные инструменты для принятия решений.

В XXI веке к ним добавились цифровые технологии. Государства научились собирать огромные объёмы данных, автоматизировали тысячи процессов, перевели многие услуги в электронный вид и значительно повысили скорость обработки информации. В то же время сами принципы принятия решений изменились гораздо меньше, чем технологии, которыми располагает государство.

Сегодня информации стало значительно больше, но понимания взаимосвязей между процессами — не всегда. Данные существуют в разных информационных системах, ведомства продолжают работать в пределах собственной компетенции, а последствия большинства решений по-прежнему оцениваются разрозненно.

Следующим логичным этапом развития государственного управления может стать переход от управления, основанного преимущественно на анализе прошлого, к управлению, способному моделировать будущее. Не для того, чтобы точно предсказывать события, а для того, чтобы заранее понимать возможные последствия различных вариантов действий, сравнивать их между собой и принимать более обоснованные решения.

ИНУМ не обещает построить идеальное государство. Он не устраняет политические разногласия, не отменяет ответственность руководителей и не заменяет человека искусственным интеллектом. Политический выбор всегда остаётся за людьми и существующими государственными институтами.

Но ИНУМ способен сделать одну принципиально важную вещь — создать для государства механизм непрерывного обучения.

Каждое принятое решение перестаёт быть разовым событием. Оно становится частью общей базы знаний, где первоначальные прогнозы сопоставляются с реальными результатами, выявляются причины отклонений и формируется опыт, который может быть использован в будущем.

Речь идёт о переходе от управления, основанного главным образом на опыте, интуиции и экспертных оценках, к управлению, которое постепенно накапливает проверяемые знания о последствиях собственных решений.

Если эта задача будет решена, государственное управление сможет развиваться так же, как развиваются инженерия, медицина или авиация: не только благодаря профессионализму отдельных людей, но и благодаря способности всей системы учиться на собственном опыте.