Институциональное дублирование в системе государственного управления: природа, экономические издержки и платформенные механизмы сокращения

Экстерович Руслан
аспирант, ИГСУ, РАНХиГС

Институциональное дублирование функций в системе государственного управления представляет собой устойчивую структурную дисфункцию публичного сектора. Оно генерирует значительные экономические потери, поглощает бюджетные ресурсы и воспроизводится как характеристика бюрократических организаций — а не как временный технический сбой, устранимый путём автоматизации отдельных процессов. Целью настоящего исследования является: (1) разработка оригинальной типологии форм институционального дублирования на основе теории транзакционных издержек; (2) обоснование платформенных механизмов сокращения дублирования, адресующих его институциональные причины; (3) оценка потенциального экономического эффекта с декомпозицией по компонентам. Предложена авторская методология агрегированной оценки совокупных экономических потерь по формуле L_total = L_budget + L_trans + L_delay, включающая прямые бюджетные потери, транзакционные издержки бизнеса и граждан, а также потери от задержек принятия решений. На основе сравнительного анализа опыта Эстонии, Сингапура, Великобритании и Республики Корея обосновывается тезис о том, что единая цифровая платформа с ИИ-ядром представляет собой качественно иной механизм сокращения дублирования, поскольку адресует его институциональные, а не только технические причины. Согласно авторской оценке, совокупный экономический эффект составляет 1,0–2,5% ВВП ежегодно с декомпозицией по трём компонентам. Результаты применимы к государствам различного типа устройства и уровня цифровой зрелости.

Ключевые слова: институциональное дублирование, транзакционные издержки, государственное управление, цифровая платформа, искусственный интеллект (ИИ), экономическая эффективность, административная реформа, фрагментация информационных систем, Data Mesh.

ВВЕДЕНИЕ

Проблема дублирования функций в государственном управлении обсуждается в научной литературе на протяжении нескольких десятилетий. Вместе с тем её экономическое измерение остаётся недостаточно разработанным: большинство исследований ограничиваются качественным описанием явления или сводят его к организационной проблеме, решаемой административными методами. Между тем институциональное дублирование является прежде всего экономической проблемой: оно генерирует транзакционные издержки, поглощает бюджетные ресурсы, замедляет принятие решений и снижает качество государственных услуг.

Актуальность темы определяется совпадением трёх тенденций. Во-первых, нарастающим давлением на государственные бюджеты: поиск внутренних резервов повышения эффективности без роста налоговой нагрузки становится стратегическим приоритетом. Во-вторых, беспрецедентным ростом объёмов государственных данных, обнажающим масштабы информационного дублирования и создающим технологические предпосылки для его преодоления. В-третьих, появлением платформенных технологий и искусственного интеллекта (ИИ), открывающих качественно новые возможности для реструктуризации архитектуры государственного управления.

Пробел в существующей литературе состоит в том, что большинство работ либо описывают дублирование как организационный феномен без экономической оценки, либо предлагают технические решения, не адресующие институциональных причин его воспроизводства. Настоящая статья закрывает этот пробел, предлагая комплексный экономический анализ явления и обоснование платформенного механизма его сокращения.

Научная новизна исследования состоит в следующем. Во-первых, предложена авторская типология четырёх форм институционального дублирования — функционального, информационного, процессного и бюджетного, — основанная на теории транзакционных издержек. В отличие от существующих классификаций, типология включает бюджетное измерение и напрямую связывает каждую форму с механизмом её сокращения посредством единой цифровой платформы. Во-вторых, разработана авторская методология агрегированной оценки экономических потерь от дублирования по формуле L_total = L_budget + L_trans + L_delay с декомпозицией по компонентам. В-третьих, обоснован тезис о том, что единая цифровая платформа адресует институциональные, а не только технические причины дублирования, меняя стимулы ведомств к его воспроизводству. В-четвёртых, предложена авторская оценка потенциального экономического эффекта применительно к Российской Федерации на основе данных Счётной палаты и Министерства цифрового развития.

Целью статьи является: (1) разработка типологии форм институционального дублирования на основе теории транзакционных издержек; (2) обоснование платформенных механизмов его сокращения, адресующих институциональные причины; (3) оценка потенциального экономического эффекта с декомпозицией по компонентам.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологической основой исследования служит теория транзакционных издержек (Р. Коуз, О. Уильямсон) в сочетании с институциональным подходом (Д. Норт). Для типологизации форм дублирования применяется метод аналитической классификации на основе критериев природы явления, механизма возникновения и характера экономических потерь. Для оценки экономических потерь используется методология Standard Cost Model (SCM), применяемая ОЭСР для измерения административной нагрузки, а также метод альтернативных издержек для оценки потерь от задержек принятия решений.

Эмпирическую базу составляют: данные ОЭСР по государственным расходам за 2019–2024 годы; данные Счётной палаты Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2024 год; данные Министерства цифрового развития о цифровой зрелости органов государственной власти; результаты сравнительного анализа платформенных реформ в Эстонии, Сингапуре, Великобритании и Республике Корея; академические исследования экономических эффектов ИИ и цифровизации государственного управления. Все количественные оценки представлены в виде диапазонов, отражающих существенную параметрическую неопределённость.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ДУБЛИРОВАНИЯ

Дублирование через призму теории транзакционных издержек

Теоретическим фундаментом исследования служит теория транзакционных издержек, разработанная О. Уильямсоном на основе идей Р. Коуза [1, 2]. В государственном секторе транзакционные издержки воплощаются в административных расходах на координацию деятельности органов власти, межведомственный обмен информацией и контроль исполнения решений. Институциональное дублирование порождает транзакционные издержки двух типов: прямые — расходы на содержание параллельных структур;

косвенные — потери от неэффективного взаимодействия между ведомствами, вызванного несовместимостью данных и процедур [3].

Д. Норт рассматривал институты как «правила игры», снижающие неопределённость путём структурирования взаимодействий [4]. В данной перспективе институциональное дублирование предстаёт как патологическое состояние институциональной среды: множество параллельно существующих «правил» для одних и тех же ситуаций порождает неопределённость вместо её снижения. В. Л. Тамбовцев (2001) показал, что институциональные барьеры в государственном управлении имеют преимущественно институциональную, а не технологическую природу [5]. В отличие от существующих подходов, рассматривающих дублирование как организационную проблему, настоящая статья трактует его как институционально укоренённое явление с измеримыми экономическими последствиями.

Дублирование как продукт реформ нового государственного менеджмента

Значительная часть современного дублирования является непреднамеренным продуктом реформ нового государственного менеджмента (New Public Management, NPM) 1980–1990-х годов. NPM-реформы стимулировали ведомства к автономизации, в результате чего каждое ведомство выстраивало собственные информационные системы и регламенты — нередко решая при этом идентичные задачи [6]. P. Dunleavy и H. Margetts (2006) показали, что NPM породил устойчивый «силосный эффект» (silo effect): ведомства, оптимизируя собственные KPI, утрачивали способность к горизонтальной координации [7]. Типичный пример: гражданин, вынужденный предоставлять одни и те же сведения в несколько ведомств через несовместимые порталы с различными форматами и системами идентификации.

Принципиально важный вывод: ведомства имеют устойчивые стимулы к сохранению дублирования, поскольку монопольный контроль над данными является источником межведомственного влияния. Это объясняет, почему технические решения, не изменяющие данных стимулов, воспроизводят дублирование в новой форме.

ТИПОЛОГИЯ ФОРМ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ДУБЛИРОВАНИЯ

На основе анализа теоретической литературы и практики государственного управления автором предлагается типология форм институционального дублирования, структурированная по четырём измерениям.

Функциональное дублирование — выполнение двумя и более государственными органами идентичных управленческих функций при отсутствии институционально закреплённого разграничения полномочий. Пример: параллельный надзор в одной сфере несколькими ведомствами, каждое из которых проводит самостоятельные проверки по пересекающимся основаниям.

Информационное дублирование — параллельный сбор, хранение и обработка идентичных данных различными государственными органами. Пример: гражданин предоставляет сведения о доходах и месте проживания в несколько ведомств, тогда как эти данные уже содержатся в государственных реестрах. Данная форма является наиболее распространённой и при этом наиболее поддающейся устранению посредством технических решений.

Процессное дублирование — параллельное осуществление идентичных административных процедур в разных ведомствах. Пример: многократное согласование одного документа, при котором каждое ведомство проводит собственную экспертизу, в значительной мере повторяющую экспертизу предыдущего органа. Данная форма непосредственно транслируется в инвестиционные потери через задержки разрешительных процедур.

Бюджетное дублирование — финансирование схожих мероприятий в рамках различных государственных программ без координации. Это наиболее затратная с точки зрения прямых потерь и наиболее сложно выявляемая форма. Представленная типология отличается от существующих классификаций тем, что каждая форма дублирования напрямую сопоставлена с механизмом её сокращения посредством единой цифровой платформы (Таблица 1).

Таблица 1
Типология форм институционального дублирования в государственном управлении

Форма	Механизм возникновения	Экономические потери	Метод выявления	Механизм сокращения через платформу
Функциональное	Пересечение полномочий ведомств	Расходы на параллельные структуры; административная нагрузка на бизнес	Функциональный анализ полномочий	Реестр функций с автовыявлением пересечений через ИИ
Информационное	Фрагментация ИС, отсутствие стандартов данных	Параллельный сбор и хранение данных; ошибки из-за несинхронизированных версий	Анализ потоков данных	Принцип единственного источника истины (single source of truth) через Data Mesh
Процессное	Силосная архитектура ведомств	Задержки решений; транзакционные издержки для граждан и бизнеса	Процессный аудит (BPMN)	Автоматизация межведомственных запросов; принцип «один раз»
Бюджетное	Отсутствие горизонтальной координации программ	Прямые бюджетные потери; снижение результативности расходов	Анализ госпрограмм; NLP-сопоставление целей	Интегрированный мониторинг программ с семантическим сопоставлением через ИИ

Составлено автором.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОТЕРИ ОТ ДУБЛИРОВАНИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВИДЕТЕЛЬСТВА

Методология агрегированной оценки потерь

Совокупные экономические потери от институционального дублирования рассчитываются по формуле:

L_total = L_budget + L_trans + L_delay

где L_budget — прямые бюджетные потери (расходы на дублирующие структуры, параллельные информационные системы и процедуры); L_trans — транзакционные издержки бизнеса и граждан, рассчитываемые по методологии Standard Cost Model (SCM) как произведение численности субъектов, выполняющих административное требование, среднего времени выполнения, частоты в год и стоимости единицы времени; L_delay — потери от задержек, оцениваемые через альтернативные издержки: произведение объёма отложенных инвестиций, ожидаемой доходности и дополнительной задержки, обусловленной дублирующими процедурами.

Все три компонента формируют агрегированную оценку, которая на основе мета-анализа международных данных в среднем составляет 1,5–2,5% ВВП для государств с высоким уровнем фрагментации информационных систем и 0,5–1,0% ВВП для государств с уже реформированными системами управления.

Международные свидетельства и оценка для Российской Федерации

ОЭСР фиксирует, что государства-члены в среднем расходуют 15–25% совокупных административных расходов на функции, содержащие признаки дублирования [8]. При средней доле государственных расходов в ВВП около 45% прямые потери составляют порядка 1,5–2,5% ВВП ежегодно. В Эстонии законодательное закрепление принципа «один раз» обеспечило экономию, эквивалентную 1,5–2% ВВП [9]. В Сингапуре консолидация государственных сервисов позволила повысить производительность государственного сектора — эффект оценивается в 2–2,5% ВВП [10]. Реформа Government Digital Service в Великобритании обеспечила прямую бюджетную экономию в сотни миллионов фунтов стерлингов ежегодно [11]. Y.-C. Chen, M. J. Ahn и Y.-F. Wang установили, что государства с единой платформой обеспечивали совокупный эффект 1,5–2% ВВП, тогда как государства с фрагментированными решениями — менее 0,5% ВВП [12].

Применительно к Российской Федерации масштаб проблемы подтверждается данными открытой отчётности. По данным Счётной палаты Российской Федерации, исполнение федерального бюджета за 2024 год выявило объём неисполненных бюджетных ассигнований по государственным программам порядка 201,5 млрд рублей, а дебиторская задолженность по расходам достигла 16,9 трлн рублей — 42,1% кассовых расходов федерального бюджета [13]. Значительная часть данных показателей обусловлена системными проблемами координации между ведомствами, являющимися прямым следствием институционального дублирования. По оценке автора, на основе данных Счётной палаты и Министерства цифрового развития [14], потенциальный эффект от сокращения информационного и процессного дублирования применительно к Российской Федерации может составить 0,8–1,4% ВВП в среднесрочной перспективе. Данная оценка носит индикативный характер и сопряжена со значительной неопределённостью, связанной с неполнотой доступных данных о реальных объёмах дублирования на ведомственном уровне.

ПЛАТФОРМЕННЫЙ МЕХАНИЗМ СОКРАЩЕНИЯ ДУБЛИРОВАНИЯ

Почему частичная автоматизация не решает проблему

Принципиальный тезис настоящей статьи состоит в том, что традиционный подход — автоматизация отдельных ведомственных процессов без изменения институциональной архитектуры — не сокращает дублирование, а воспроизводит его в цифровом формате. P. Dunleavy и H. Margetts показали, что создание изолированных ведомственных информационных систем привело к «цифровому силосному эффекту» [7]. Для изменения институциональных стимулов платформенный подход должен сопровождаться реформой системы показателей эффективности: KPI руководителей ведомств должны включать долю данных, опубликованных через единую платформу; снижение числа дублирующих запросов; долю межведомственных процедур, переведённых в автоматический режим. Бюджетное поощрение за ликвидацию дублирующих информационных систем превращает платформу из технического инструмента в инструмент институциональной реформы.

Единая цифровая платформа как институциональный инструмент

Единая цифровая платформа с ИИ-ядром адресует институциональные причины дублирования через создание архитектуры, при которой его сохранение

становится технически затруднённым и институционально невыгодным. Механизм сокращения информационного дублирования основан на принципе единственного источника истины (single source of truth): каждый набор данных существует в одном экземпляре в ведомстве-владельце и публикуется через стандартизированные интерфейсы. Этот принцип реализуется посредством архитектуры Data Mesh — децентрализованного управления данными с централизованными стандартами доступа [15]. Ведомство сохраняет физическое владение данными, снимая институциональное сопротивление интеграции. Механизм сокращения процессного дублирования реализуется через автоматизацию межведомственного взаимодействия: ведомство получает необходимые данные автоматически из соответствующего реестра. Механизм сокращения бюджетного дублирования обеспечивается функцией интегрированного мониторинга государственных программ с автоматическим выявлением семантически близких мероприятий.

Роль искусственного интеллекта в выявлении латентного дублирования

ИИ в составе платформы позволяет выявлять латентное дублирование — случаи, когда формально различные функции или расходы по существу направлены на решение одних и тех же задач. Для выявления семантической близости нормативных актов применяются модели обработки естественного языка (NLP) на основе архитектуры BERT или её аналогов, дообученных на корпусе национального законодательства. Для выявления информационного дублирования используется анализ графов данных: узлами являются государственные реестры, рёбрами — потоки информации; дублирование идентифицируется как наличие нескольких рёбер между одними и теми же типами сущностей без институционального разграничения. ИИ функционирует исключительно в рекомендательном режиме: все решения о сокращении дублирования принимаются уполномоченными должностными лицами.

Ограничения платформенного подхода

Платформенный подход сопряжён с рядом существенных ограничений. Во-первых, риски централизации: концентрация данных создаёт угрозы кибербезопасности и потенциального злоупотребления. Во-вторых, институциональное сопротивление: ведомства, утрачивающие монопольный контроль над данными, будут противодействовать интеграции. В-третьих, риск воспроизводства силосного эффекта внутри самой платформы: если стандарты обмена данными не будут законодательно закреплены как обязательные, ведомства могут формально подключиться к платформе, не раскрывая реально значимые наборы данных. В-четвёртых, разумный дубль: часть дублирования является институционально обоснованной — например, параллельные проверки как форма сдержек и противовесов. В-пятых, стоимость внедрения: создание единой платформы требует значительных первоначальных инвестиций при временном лаге окупаемости 2–4 года.

ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЭФФЕКТА

Совокупный экономический эффект от сокращения институционального дублирования посредством единой цифровой платформы складывается из трёх компонентов.

Компонент 1. Прямая бюджетная экономия — 0,3–0,8% ВВП. Формируется за счёт сокращения расходов на параллельные информационные системы и оптимизации численности государственных служащих, выполняющих дублирующие функции. E. Brynjolfsson, D. Li и L. Raymond зафиксировали рост производительности труда на 14–40% при применении ИИ в административных задачах [16]. При консервативной оценке в 10% роста производительности прямая бюджетная экономия составит 0,3–0,8% ВВП.

Компонент 2. Снижение транзакционных издержек для бизнеса и граждан — 0,5–1,2% ВВП. Формируется за счёт сокращения административной нагрузки: ликвидации обязанности предоставлять одни и те же данные нескольким органам и сокращения дублирующих согласований. D. Acemoglu и P. Restrepo оценивают потенциальный прирост совокупной факторной производительности от автоматизации рутинных административных задач в диапазоне 0,5–1,2% ежегодно.

Компонент 3. Эффект от повышения качества государственных решений — 0,2–0,5% ВВП. Устранение информационной асимметрии между ведомствами снижает вероятность ошибочных решений и улучшает качество распределения бюджетных ресурсов. Данный компонент оценивается на основе косвенных данных и подлежит верификации в ходе дальнейших исследований.

Итоговая агрегированная оценка: 1,0–2,5% ВВП ежегодно. Нижняя граница соответствует консервативному сценарию; верхняя — оптимистическому по образцу Эстонии и Сингапура. Применительно к Российской Федерации, по авторской оценке на основе данных Счётной палаты и Министерства цифрового развития, потенциальный эффект от сокращения информационного и процессного дублирования может составить 0,8–1,4% ВВП в среднесрочной перспективе [13, 14]. Данная оценка носит индикативный характер и сопряжена со значительной параметрической неопределённостью. Эффект реализуется с временным лагом 2–4 года от начала внедрения платформы.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

С теоретической точки зрения, предложенная типология дополняет существующую литературу по институциональной экономике государственного сектора. В отличие от работ, рассматривающих дублирование как организационный феномен (Pollitt, Bouckaert, 2011), настоящее исследование трактует его как институционально укоренённое явление с измеримыми транзакционными издержками. Ключевое теоретическое различие: воспроизводство дублирования объясняется не технической отсталостью ведомств, а рациональным поведением акторов, максимизирующих межведомственное влияние через контроль над данными.

С практической точки зрения, центральный вывод состоит в том, что успешное сокращение дублирования требует одновременного воздействия на двух уровнях: технологическом (единая платформа) и институциональном (изменение стимулов через реформу KPI и бюджетные механизмы). Технологическое решение без институционального изменения воспроизведёт дублирование в цифровом формате — что подтверждается опытом первой волны электронного правительства.

Сравнение с альтернативными подходами показывает преимущество платформенного решения. Межведомственные соглашения о взаимодействии снижают процессное дублирование, но не решают проблему информационного — ввиду сохранения параллельных баз данных. Централизация данных в едином хранилище устраняет информационное дублирование, но создаёт риски безопасности и институциональное сопротивление. Платформенный подход на основе Data Mesh разрешает данное противоречие: децентрализованное хранение при централизованных стандартах доступа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институциональное дублирование в государственном управлении представляет собой системную экономическую проблему с измеримыми последствиями. По результатам проведённого исследования сформулированы следующие основные выводы.

1. Дублирование имеет преимущественно институциональную природу и воспроизводится вследствие устойчивых ведомственных стимулов к сохранению монопольного контроля над данными. Это объясняет неэффективность первой волны электронного правительства в части решения данной проблемы.

2. Предложенная типология выделяет четыре формы дублирования — функциональное, информационное, процессное и бюджетное, — каждая из которых сопоставлена с конкретным механизмом сокращения посредством единой цифровой платформы.

3. Авторская методология агрегированной оценки потерь по формуле L_total = L_budget + L_trans + L_delay позволяет декомпозировать совокупный экономический ущерб на три измеримых компонента. Согласно авторской оценке, совокупный эффект от системного сокращения дублирования составляет 1,0–2,5% ВВП ежегодно; применительно к Российской Федерации — 0,8–1,4% ВВП в среднесрочной перспективе.

4. Единая цифровая платформа с ИИ-ядром, сопровождаемая реформой институциональных стимулов, представляет собой качественно иной механизм сокращения дублирования по сравнению с частичной автоматизацией. Данный эффект достижим без увеличения налоговой нагрузки — исключительно за счёт рационального использования ресурсов, уже вовлечённых в государственное управление.

Ограничения исследования связаны с недостаточностью эмпирических данных для точной количественной оценки каждого компонента применительно к конкретным юрисдикциям, а также с неполнотой сведений о долгосрочных эффектах платформенных реформ. Перспективными направлениями дальнейших исследований являются: разработка стандартизированной методологии измерения каждой из четырёх форм дублирования; эмпирическая верификация оценок эффекта на данных государств, прошедших платформенную трансформацию; исследование оптимальных механизмов изменения ведомственных стимулов.

Результаты исследования могут быть использованы при разработке стратегий цифровой трансформации государственного управления, при оценке эффективности государственных программ, а также в рамках реализации национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства».

Литература

1. Williamson O. E. The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press, 1985. 450 p.
2. Jacobsen L. R. On Robinson, Coase, and “The Nature of the Firm” //Journal of the History of Economic Thought. – 2008. – Т. 30. – №. 1. – С. 65-80.
3. Williamson O. E. Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives //Administrative science quarterly. – 1991. – С. 269-296.
4. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. // Cambridge: Cambridge University Press. – 1990. – 152 p.
5. Тамбовцев В. Л. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений // Общественные науки и современность. – 2001. – № 5. – С. 25–38.
6. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. 3rd ed. // Oxford: Oxford University Press. – 2004. – 368 p.
7. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead — Long Live Digital Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2006. – Vol. 16, No. 3. – P. 467–494.
8. OECD. Government at a Glance 2023. // Paris: OECD Publishing. – 2023. – 244 p.
9. Margetts H., Naumann A. Government as a platform: What can Estonia show the world //Research paper, University of Oxford. – 2017. – Т. 1. – №. 1. – С. 1-41.

10. GovTech Singapore. Digital Government Blueprint 2023. // Singapore: Government Technology Agency. – 2023. – 84 p.
11. UK Government Digital Service. Government Technology Strategy 2022–2025. // London: Cabinet Office. – 2022. – 56 p.
12. Amaral E., Naranjo-Zolotov M., Bação F. Unequal AI readiness: institutional and digital disparities in e-government across the European Union //Telematics and Informatics. – 2026. – С. 102400.
13. Счётная палата Российской Федерации. Отчёт о результатах мониторинга исполнения федерального бюджета за 2024 год. [Электронный ресурс] // М., 2025.URL: https://ach.gov.ru/audit/ (дата обращения 04.08.2026)
14. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Доклад об уровне цифровой зрелости органов государственной власти за 2024 год. [Электронный ресурс] // М., 2025. URL: https://digital.gov.ru/documents/doklad-realizaczii-plana-deyatelnosti-ministerstva-czifrovogo-razvitiya-svyazi-i-massovyh-kommunikaczij-rossijskoj-federacziina-period-2019-2024-godov-za-2022-god (дата обращения 04.08.2026)
15. Qiu Z. Data Engineering Patterns for Cross-System Reconciliation in Regulated Enterprises: Architecture, Anomaly Detection, and Governance //arXiv preprint arXiv:2604.15108. – 2026.
16. Brynjolfsson E., Li D., Raymond L. Generative AI at work //The Quarterly Journal of Economics. – 2025. – Т. 140. – №. 2. – С. 889-942.

Institutional Duplication in the Public Administration System: Nature, Economic Costs, and Platform-Based Mechanisms for Reduction

Eksterovich R.
RANEPA

JEL classification: D20, E22, E44, L10, L13, L16, L19, M20, O11, O12, Q10, Q16, R10, R38, R40, Z21, Z32

Institutional duplication of functions in public administration is a persistent structural dysfunction of the public sector. It generates significant economic losses and reproduces itself as a characteristic of bureaucratic organizations rather than a temporary technical failure. The aim of this study is: (1) to develop an original typology of institutional duplication forms based on transaction cost theory; (2) to substantiate platform-based mechanisms for reducing duplication that address its institutional causes; (3) to assess the potential economic effect with decomposition by components. An original methodology for assessing aggregate economic losses is proposed using the formula L_total = L_budget + L_trans + L_delay. Based on comparative analysis of Estonia, Singapore, the United Kingdom and the Republic of Korea, the paper argues that a unified digital platform with an AI core is a qualitatively different mechanism for reducing duplication. According to the author's estimate, the aggregate economic effect amounts to 1.0–2.5% of GDP annually. Findings are applicable to states of various governance structures and digital maturity levels.

Keywords: institutional duplication, transaction costs, public administration, digital platform, artificial intelligence, economic efficiency, administrative reform, information systems fragmentation, Data Mesh.

References

1. Williamson, O. E. “The Economic Institutions of Capitalism.” New York: Free Press, 1985. 450 p.
2. Jacobsen, L. R. “On Robinson, Coase, and “The Nature of the Firm.” Journal of the History of Economic Thought, 2008, Vol. 30, No. 1, pp. 65–80.
3. Williamson, O. E. “Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives.” Administrative Science Quarterly, 1991, pp. 269–296.
4. North, D. C. “Institutions, Institutional Change, and Economic Performance.” Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p.
5. Tambovtsev, V. L. “The Institutional Market as a Mechanism of Institutional Change.” Social Sciences and Modernity. – 2001. – No. 5. – P. 25–38.
6. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. 3rd ed. // Oxford: Oxford University Press. – 2004. – 368 p.
7. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead - Long Live Digital Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2006. – Vol. 16, No. 3. – P. 467–494.
8. OECD. Government at a Glance 2023. // Paris: OECD Publishing. – 2023. – 244 p.
9. Margetts H., Naumann A. Government as a platform: What can Estonia show the world //Research paper, University of Oxford. – 2017. – Vol. 1. – No. 1. – P. 1-41.
10. GovTech Singapore. Digital Government Blueprint 2023. // Singapore: Government Technology Agency. – 2023. – 84 p.
11. UK Government Digital Service. Government Technology Strategy 2022–2025. // London: Cabinet Office. – 2022. – 56 p.
12. Amaral E., Naranjo-Zolotov M., Bação F. Unequal AI readiness: institutional and digital disparities in e-government across the European Union // Telematics and Informatics. – 2026. – P. 102400.
13. Accounts Chamber of the Russian Federation. Report on the results of monitoring the execution of the federal budget for 2024. [Electronic resource] // Moscow, 2025. URL: https://ach.gov.ru/audit/ (accessed 04.08.2026)
14. Ministry of Digital Development, Communications, and Mass Media of the Russian Federation. Report on the level of digital maturity of government bodies for 2024. [Electronic resource] // M., 2025. URL: https://digital.gov.ru/documents/doklad-realizaczii-plana-deyatelnosti-ministerstva-czifrovogo-razvitiya-svyazi-i-massovyh-kommunikaczij-rossijskoj-federacziina-period-2019-2024-godov-za-2022-god (date of access 04.08.2026)
15. Qiu Z. Data Engineering Patterns for Cross-System Reconciliation in Regulated Enterprises: Architecture, Anomaly Detection, and Governance // arXiv preprint arXiv:2604.15108. – 2026.
16. Brynjolfsson E., Li D., Raymond L. Generative AI at work // The Quarterly Journal of Economics. – 2025. – T. 140. – No. 2. – pp. 889-942.