

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СИБИРСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

Дудникова Валентина Анатольевна

ТРАНСФОРМАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
АДМИНИСТРИРОВАНИЯ: ОСОБЕННОСТИ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ
(НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

5.5.3 — Государственное управление и отраслевые политики

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата политических наук

Научный руководитель:

Савинов Леонид Вячеславович,

доктор политических наук, доцент

Новосибирск – 2024

Содержание

Введение.....	3
1. Теория и методология исследования государственного администрирования на региональном уровне	17
1.1. Государственный аппарат и администрирование: сущность и принципы. 17	
1.2. Государственное администрирование: политика и приоритеты эффективности	37
1.3. Государственное администрирование на региональном уровне: модели и практика	64
2. Анализ государственного администрирования в Новосибирской области	96
2.1. Региональное государственное администрирование: особенности и проблемы эффективности	96
2.2. Развитие государственного администрирования: приоритетные отраслевые и функциональные направления	117
2.3. Совершенствование регионального государственного администрирования и перспективы развития	146
Заключение	175
Список использованных источников и литературы	179

Введение

Актуальность темы исследования. Современная Россия находится на переломном этапе своего политического развития, связанного с невероятными внешними вызовами и потому необходимостью адекватных и эффективных ответов на них. В связи с этим усиливается роль качества государственного управления и администрирования не только в общей системе публичной власти, но и для поддержания высокой управляемости всех властных структур. И не только и не столько на федеральном, сколько на региональном и местном уровне. В этих условиях возрастает значение государственного администрирования как совершенствования организации деятельности органов государственной власти (государственной администрации), особенно в региональном содержании.

Таким образом, актуальность исследования видится по трем взаимосвязанным направлениям:

- теоретико-методологическое обоснование значимости регионального государственного администрирования через разработку авторского научного подхода к пониманию сущности и содержания государственного администрирования в современных условиях;
- научно-аналитическое изыскание и исследование регионального опыта государственного администрирования в Новосибирской области как субъекта федерации на политической региональной карте России;
- разработка научно обоснованных рекомендаций и предложений по совершенствованию регионального государственного управления на примере крупнейшего и политически значимого сибирского региона.

Степень разработанности темы. Проблематика социального, в том числе государственного управления, находится в орбите философских и научных исследований с момента зарождения самого государства как политического института. Политическая философия Древнего Запада и Востока (Древней Греции, Рима, Китая и Индии) оставила фундаментальные классические работы Платона, Аристотеля, Конфуция и др. В Новое время на новом этапе развития государств и

политических режимов Н. Макиавелли, Ф. Ницше, Ш. Монтескье, Ж. Руссо, Т. Гоббс разработали уникальные модели, объясняющие природу власти, в том числе и через призму государственного управления – монархического, имперского и республиканского. Позднее в XIX веке появляются работы (И. Кант, Р. Моль) по трансформации государственного управления и государственного администрирования в условиях правового государства.

Невозможно обойти вниманием целый пласт фундаментальных работ марксистского направления, которые расширили научное видение государства, общества, класса в достижении, удержании и распределении политической власти, в том числе с использованием базовых политических институтов государственной власти. Классики марксизма К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ульянов (Ленин) рассматривали государство как политическую организацию пролетариата.

В XX веке жесткая критика марксизма привела к появлению целого ряда научных школ, в рамках которых государственное управление приобретает новое идеологическое и научное содержание: понимающая социология М. Вебера, цивилизационная концепция А. Дж. Тойнби, теории самоуправляемых сообществ Б. Рассела и К. Ясперса, концепция открытых и закрытых обществ К. Поппера и др.

Непосредственно государственное управление и государственное администрирование представлено в своем большинстве работами правоведов, политологов, социологов, экономистов и историков.

В традиции зарубежных исследований необходимо выделить теории, объединенные концептуальными положениями политического управления, изложенные в трудах таких ученых, как Г. Алмонд, Д. Бэлл, М. Вебер, А. Гидденс, Р. Дарендорф, Д. Истона, Г. Лассуэлла и др.

В конце прошлого века разработку теории политического менеджмента вели западные политологи Б. Гринсберг, Т. Кристиансен, Дж. Ларрейн, Э. МакГроу, П. Норрис, Т. Леви, Д. Хелд, М. Хилл, Дж. Эванс и др.

Идеи М. Вебера, В. Вильсона, Ф. Гуднау оказали исключительное влияние на эволюцию теории и практики административно-государственного управления на Западе.

В первой половине прошлого века наиболее известными направлениями в теории административно-государственного управления стали «классическая школа» и «школа человеческих отношений» в лице А. Файоль, Л. Уайта, Л. Урвика, Д. Муни, Т. Вулси и М. Фоллета, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи.

С середины XX века и по сегодняшний день продолжается новый этап в развитии теории административно-государственного управления в рамках поведенческого, системного и ситуационного подходов. Наиболее известными учеными этого периода стали Г. Саймон, Д. Смитцберг, В. Томпсон, Д. Истон.

В рамках отечественной науки разработка проблематики государственного управления и администрирования представлена по таким направлениям, как:

- история и общая теория государственного и муниципального управления и администрирования (административно-государственное управление);
- функциональное и организационное содержание государственного управления (административное управление);
- реформирование государственного управления и администрирования;
- институт государственной и муниципальной службы;
- местное самоуправление (муниципальное управление) и администрирование.

Вопросы политико-административного и нормативно-правового обеспечения государственного управления органов публичной власти отражены в работах Ю.Е. Аврутина, А.Б. Агапова, Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, И.Н. Барцица, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, И.А. Василенко, А.А. Демина, Ю.М. Козлова, А.Н. Козырина, А.П. Коренева, М.Я. Масленникова, Ю.И. Мигачева, В.И. Новоселова, Е. В. Охотского, В. Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, А.П. Шергина, Ц.А. Ямпольской и др.

Актуальные проблемы государственного устройства, государственного управления и администрирования на современной этапе представлены в работах таких ученых, как С.С. Алексеев, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьев, И.Б. Борисов, Е.К. Глушко, И.В. Гончаров, В.В. Гордиенко, С.М. Зубарев, А.И. Ковлер, Л.М. Колодкин, А.М. Кононов, А.Я. Малыгин, А.В. Малько, А.В. Мелехин, Е.В. Охотский, Д.В. Пожарский, Л.Л. Попов, С.А. Старостин, Ю.А. Тихомиров, С.М. Шахрай, Б.С. Эбзеев, К.Л. Яковлев и другие.

Региональные аспекты государственного управления отражены в работах ученых В.А. Авксентьева, М.А. Аствацатуровой, Ю.М. Юрченко и др.

В границах проблемного поля нашего исследования необходимо выделить теории государственного администрирования, представленные исследовательскими достижениями таких ученых по истории и теории права, как А.М. Гоголев, В.Б. Исаков, С.С. Алексеев, А.М. Витченко, Л.С. Явич, П.С. Элькинд, В.М. Горшенев.

Теоретически значимые аспекты организации государственного управления исследуют Д.Н. Бахрах, В.А. Горленко, А.В. Малько, Н.И. Матузов, С.С. Маилян, В.Б. Рушайло, Э.Ф. Шамсумова, О.С. Родионов и др.

Политологические аспекты государственного управления и администрирования представлены в работах В.А. Авксентьева, Ю.П. Алексеева, О.А. Артюхина, Г.В. Атаманчука, Е.А. Бойко, Ю.С. Васютина, Ю.Г. Волкова, В.А. Воронцова, Т.Ю. Галкиной, О.В. Гаман-Голутвина, А.Л. Гапоненко, Н.И. Глазунова, Е.В. Горбачева, Н.М. Добрынина, В.А. Козбаненко, В.С. Комаровского, А.В. Курочкин, А.В. Новокрещенова, А.В. Оболонского, Е.В. Охотского, О.М. Роя, Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьев, О.Ф. Шаброва и др.

Таким образом, проблема государственного администрирования становится не только актуальной политической проблемой, но и эпицентром внимания политологического сообщества. Поисковая система РИНЦ по запросу «государственное администрирование» показывает увеличение количества публикаций по указанной тематике. В 2000 году – 9 публикации, в 2010 году – 14

публикаций, в 2015 году – 17 публикаций. За последние пять лет число научных работ увеличилось незначительно: 2018 г. – 29, 2019 г. – 34, 2020 г. – 30, 2021 г. – 28 и 2022 г. – 31.

Вместе с тем практически отсутствуют научные работы, отражающие результаты исследований в области регионального государственного управления и администрирования в Новосибирской области, что в свою очередь определяет проблемное научное поле нашего диссертационного исследования.

Объект исследования – региональное государственное управление и администрирование.

Предмет исследования – содержание и специфика трансформации регионального государственного администрирования в Новосибирской области.

Цель исследования – раскрыть политико-административные основания регионального государственного управления и администрирования в современной России на примере Новосибирской области и на этой основе определить тенденции и перспективы развития регионального администрирования в системе публичной власти.

Достижение указанной цели предполагает постановку и решение следующих положений.

Во-первых, *теоретико-методологических задач* по отношению к разработке исследовательской программы:

- определить теоретические и методологические основы исследования государственного администрирования и разработать научно-исследовательскую матрицу;
- выявить роль государственного аппарата как актора регионального государственного администрирования и установить критерии его эффективности;
- исследовать отечественный опыт регионального государственного администрирования.

Во-вторых, *научно-исследовательских задач* по отношению к конкретному региональному содержанию – Новосибирской области:

- подвергнуть системному анализу приоритеты регионального администрирования и показатели его эффективности на основе политической и социально-экономической специфики региона;
- раскрыть возможности и ограничения трансформации и реорганизации государственного администрирования с учетом лучших российских региональных практик;
- разработать принципы и механизмы совершенствования регионального государственного администрирования.

Теоретико-методологической основой исследования являются базовые положения системного подхода, позволяющие:

- выявить закономерности развития государственного управления и администрирования как на уровне федерации, так и на региональном уровне;
- раскрыть основные параметры влияния современной политической системы России на характер региональных управленческих практик органов государственной власти;
- определить степень взаимодействия между властными структурами на региональном уровне в процессе государственного администрирования.

Методы институциональных исследований позволили обосновать анализ политико-административных отношений, возникающих внутри системы публичной власти на региональном уровне Новосибирской области.

Применялись исторический, аналитический и сравнительный подходы. Аналитика содержания нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня обоснована юридическим подходом.

В ходе исследования применялись общелогические приемы и методы исследования, а также общенаучные модели эмпирического познания.

Для анализа статистических и фактологических документов, социологических данных и других эмпирических источников использовались общенаучные методы исследования: наблюдение, сравнение, качественный контент-анализ, которые позволили исследовать эмпирические материалы (прежде

всего документы органов государственной власти и местного самоуправления), а также аналитические и научные тексты.

Использование качественного контент-анализа документов органов государственной власти позволило преодолеть единичность изучаемых административно-управленческих явлений (сущностей) и раскрыть их неоднозначность и комплексность в рамках интерпретативной парадигмы.

Хронологические рамки исследования охватывают период с начала 1990 годов по 2023 год. Начало периода определено образованием Российской Федерации как самостоятельного государства и системы государственного управления и администрирования.

Эмпирическая база исследования включает нормативно-правовые и иные акты, а также официальные документы органов государственной власти федерального и регионального уровней, регулирующие государственно-административное управление и региональное государственное администрирование.

На федеральном уровне обращено особое внимание к доктринальным документам: Концепции административной реформы в РФ (2005 г.), Федеральному закону от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и плану мероприятий по ее реализации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р.

На уровне субъектов Российской Федерации использованы региональные стратегии, программы и проекты совершенствования государственного администрирования в Адыгее, Башкирии, Татарстане, Саха (Якутия), Северной Осетии, а также Белгородской, Калининградской, Нижегородской, Ульяновской, Челябинской и других областях. Якорным регионом для анализа в работе представлена Новосибирская область: использованы материалы Администрации

Губернатора и Правительства Новосибирской области, правительства региона, министерств и ведомств Новосибирской области.

В работе также представлены результаты научных, экспертных и социологических исследований, материалы средств массовой информации, включая Интернет.

Положения, выносимые на защиту и имеющие научную новизну.

Научная проблематика диссертационного исследования определяется особенностями регионального политико-административного управления, которые в российской политической науке не раскрыты достаточно полно и требуют новых исследовательских усилий. В силу этого научная новизна исследования заключается в выявлении и обосновании закономерностей развития регионального государственного администрирования в современной России на примере Новосибирской области, что отражено в следующих положениях:

1. Сформулированы новые основания исследования государственного регионального администрирования в условиях генезиса современной модели государственного управления федерального и регионального уровня с учетом специфики влияния политических, социально-экономических и других значимых факторов развития российских регионов на примере ряда субъектов Российской Федерации, прежде всего, Новосибирской области.

В связи с этим аналитически обоснованы и представлены определения государственного администрирования, политико-административного управления, регионального государственного администрирования. Государственное администрирование автором исследования понимается, как деятельность государственной администрации всех ветвей и уровней власти (государственных служащих) по реализации (процессному осуществлению) государственного управления. Региональное государственное администрирование – это деятельность региональной государственной администрации всех ветвей власти (государственных служащих) по реализации государственного управления на субфедеральном уровне. При этом крайне важным представляется проблема

эффективности государственного аппарата, а также определение политического содержания возможностей и ограничений ее повышения. (3. Система государственного управления. Органы государственной власти и управления. Органы исполнительной власти. Государственная бюрократия и государственная служба);

2. Критически обобщены практики зарубежного (на уровне стран) и отечественного опыта регионального государственного администрирования с точки зрения их применимости для развития системы государственного управления и администрирования в современной России.

На этой основе, а также используя теоретико-методологические достижения современной российской политологии, разработана объяснительная модель архитектуры и содержания регионального государственного администрирования, учитывающая сложившиеся в российских регионах успешные политико-административные практики и варианты повышения эффективности регионального администрирования на основе клиентоориентированных стратегий и технологий государственного управления. В этих условиях необходимо формирование новых (дополнительных) механизмов обеспечения открытости и прозрачности институтов государственного администрирования и самого государственного аппарата, особенно на региональном уровне в российских условиях многосоставного общества и федеративных отношений. (5. Уровни государственного управления. Государственное и муниципальное управление);

3. Раскрыты и определены возможности и ограничения совершенствования государственного администрирования на региональном уровне на примере деятельности Правительства Новосибирской области.

В современной России существуют значимые противоречия между подвижными общественными институтами и вертикальной иерархической системой политического управления, что обуславливает поиск новых моделей функционирования государственного сектора и необходимость применения гибких и инновационных форм взаимодействия государства и гражданина,

государственных органов и общественных институтов. Обоснована необходимость трансформации излишней иерархичности организационных структур системы публичной власти, принимающих и реализующих управленческие решения, что снижает эффективность работы органов государственной власти и государственного аппарата, особенно на региональном уровне. (12. Региональное и территориальное измерения государственного управления и государственной политики, локальные управленческие практики);

4. Доказательно актуализирован переход к новой человеко-ориентированной, гибкой и бережливой модели регионального государственного администрирования.

Региональное государственное администрирование, являясь важнейшим составным элементом системы регионального государственного управления необходимо рассматривать как политически и общественно значимый управленческий институт. При переходе к клиентоориентированным стратегиям и практикам государственного управления политико-административное содержание регионального государственного аппарата необходимо рассматривать сквозь призму качества и эффективности его функционирования. Самостоятельность субъектов федеративного государства предполагает их способность существовать обособленно в конституционно определенных параметрах, обладать достаточными ресурсами для обеспечения эффективного государственного управления на своей территории, исходя из своих особенностей. Таким образом, в рамках своих территорий, полномочий, методов и способов осуществления государственного администрирования Новосибирская область как субъект Российской Федерации является самостоятельным политико-управленческим институтом. (3. Система государственного управления. Органы государственной власти и управления. Органы исполнительной власти. Государственная бюрократия и государственная служба).

5. На основе системного подхода предложена авторская концепция оценки эффективности государственного администрирования на региональном

уровне, которая должна состоять из комплекса ключевых показателей мониторинга и анализа деятельности не конкретного руководителя, а государственного органа в целом.

Такой подход позволит организовать эффективную систему государственного управления и государственного администрирования в регионе. При этом оценка эффективности регионального государственного администрирования должна включать анализ деятельности и аудит полномочий по единым стандартам и критериям в комплексе системных связей государственного органа и подведомственных ему организаций. (12. Региональное и территориальное измерения государственного управления и государственной политики, локальные управленческие практики).

Научная достоверность и обоснованность результатов исследования определяются качеством эмпирической базы, ее критическим наложением на теоретико-методологическую основу исследования и сопоставимостью полученных в ходе исследования результатов с научными достижениями ведущих российских и зарубежных исследователей.

Степень достоверности результатов исследования определяется качеством эмпирического материала, использованного в аналитических разработках, представленных в диссертационной работе. В работе использовались документы органов государственной власти Новосибирской области. Состоятельность результатов исследований определена доказательным обоснованием научно-исследовательских итогов работы по определению содержания и специфики регионального государственного администрирования в изучаемом регионе.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретико-методологические достижения диссертационного исследования развивают понятийный аппарат и методики анализа государственного управления и регионального администрирования в современной России. Теоретические выводы исследования определяют возможности и ограничения совершенствования функционирования институтов публичной власти на региональном уровне.

Полученные в ходе исследования результаты могут:

- служить базой для дальнейших научно-поисковых проектов в области развития государственного управления и администрирования на новом этапе развития Российской Федерации;
- использоваться для проектирования стратегических и прикладных проектов по совершенствованию политико-управленческих и административных практик органов государственной власти на региональном уровне.

Предложенные в исследовании принципы и механизмы (модель) оценки эффективности управления, реализуемая через работу комиссии по вопросам государственного управления могут применяться в других регионах для решения вопросов, связанных с повышением эффективности исполнительных органов и регионального государственного управления и администрирования в целом.

Разработанные в работе положения, предложения и рекомендации могут быть использованы федеральными и региональными органами власти с целью повышения эффективности управления региональным сообществом в современных условиях.

Материалы диссертации также могут быть применены в исследовательской, консультативной и экспертной деятельности научных организаций, институтов публичной власти. Кроме этого, результаты исследования могут быть применены в образовательной системе при разработке академических курсов по таким дисциплинам как «Политология», «Политическая регионалистика», «Государственное и муниципальное управление» и др.

Соответствие содержания работы паспорту научной специальности

5.5.3 – Государственное управление и отраслевые политики.

Диссертационное исследование выполнено в научно-проблемном и смысловом содержании следующих позиций паспорта:

3. Система государственного управления. Органы государственной власти и управления. Органы исполнительной власти. Государственная бюрократия и государственная служба.

5. Уровни государственного управления. Государственное и муниципальное управление.

12. Региональное и территориальное измерения государственного управления и государственной политики, локальные управленческие практики.

Апробация результатов исследования. Теоретические и прикладные результаты диссертационного исследования представлены и апробированы в следующих публикациях:

1. Дудникова В. А. Новые модели функционирования государственного сектора: поиски практика // Развитие территорий. – 2023. – №1 (31). – С. 66-73. (ВАК, 5.5.3).

2. Дудникова В. А. Совершенствование публичного администрирования через реорганизацию территориальных органов государственной власти: кейс министерства труда и социального развития Новосибирской области // Управленческое консультирование. – 2023. – № 6. – С. 10-26. (ВАК, 5.5.3).

3. Дудникова В. А. Централизация процессных функций в государственном управлении: актуальные проблемы и их решения (на примере Новосибирской области) // Государственная служба. – 2023. – № 2. – С. 29–38. (ВАК).

4. Дудникова В. А. Трансформация взглядов на эффективность государственного аппарата // Развитие территорий. – 2023. – №2 (32). – С. 55-61. (ВАК, 5.5.3).

5. Дудникова В.А. Государственное управление и региональное администрирование в современной России: моногр. / В. А. Дудникова ; под науч. ред. Л. В. Савинова ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Сиб. ин-т упр. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2023. – 182 с. – (Научный контент СИУ РАНХиГС).

6. Дудникова В. А. Муниципальные нормативные правовые акты / [Дудникова В. А., Оберддерфер Л. И.; [ред. В. А. Дудникова]; Департамент орг. упр. администрации Губернатора Новосибирской обл. и Правительства Новосибирской

обл., Ассоц. «Совет муниципальных образований Новосибирской обл.». – Новосибирск: Ассоц. «Совет муниципальных образований Новосибирской обл.», 2010. – 154 с.; 26 см.; ISBN 978-5-93889-139-5: 600.

Таким образом, промежуточные и итоговые результаты исследования отражены в 4 научных статьях в изданиях, включенных в Перечень журналов, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России и Ученым советом РАНХиГС для публикации статей.

Указанные научные издания зафиксированы в системе Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

Структура и объем исследования определяются целью и исследовательскими задачами работы. Исследование включает введение, две главы, заключение и список использованных источников и литературы, содержащий 186 позиций (в том числе 11 на английском языке).

1. Теория и методология исследования государственного администрирования на региональном уровне

1.1. Государственный аппарат и администрирование: сущность и принципы

Современное государство представляет собой сложную организационную структуру, успешность деятельности которой во многом определяется эффективностью системы государственного управления и администрирования. В течение длительного времени государственное управление в России претерпевало изменения. Реформа государственного управления, целями которой являлись, в том числе, искоренение бюрократизма, уменьшение уровней иерархии, сокращение числа государственных служащих за счет оптимизации функций государственных органов, начавшаяся в начале текущего столетия, не привела к ожидаемым результатам¹.

Согласно политологическому пониманию, государственное управление направлено на воплощение воли народа через функционирование органов публичной власти и их аппарата. В этом случае государственные служащие инкорпорированы не только в государственный аппарат, но и наделены ответственностью перед обществом (являясь его частью) через призму ценностного восприятия административно-управленческих целей и задач, формулируемых политическим классом — то, что в некоторых концептуальных моделях обозначается как представительная бюрократия.

Само понятие «государственный аппарат» часто используется в современной зарубежной и российской политической науке. При этом значительное количество российских научных работ и монографий по политологии, праву, социологии и менеджменту посвящено изучению вопросов, связанных с функционированием государственного аппарата. В пример можно привести работу Л. Рассказова

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р Об одобрении концепции административной реформы в РФ в 2006-2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006-2008 годах // <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/126887/#:~:text=>

«Теория государства и права: углубленный курс», в котором дается несколько определений государственного аппарата:

– широкое, как «совокупности органов и должностных лиц, осуществляющих на профессиональной основе управленческие функции государства, использующих право, налоги для решения соответствующих задач и обладающих монополией на государственное принуждение»;

– узкое, как понятия, «объединяющего в себе исполнительно-распорядительные органы государства»¹.

В работе М. Марченко «Проблемы теории государства и права» государственный аппарат рассматривается как составной элемент любого государства, четко организованная и строго упорядоченная целостная система, с помощью которой выполняются «основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи»².

Важно отметить, что при этом часто в качестве синонима понятию «государственный аппарат» в отечественной литературе используется термин «государственный механизм». На текущий момент в российской политической науке еще нет единого понимания по поводу соотношения этих понятий. Ряд специалистов сводит все существующие точки зрения по этому вопросу к двум основным направлениям – полное совпадение понятий «государственный аппарат» и «государственный механизм» или трактовка понятия «государственный механизм», как более широкого, включающего в себя, в том числе и понятие «государственный аппарат»³.

¹ Рассказов Л.П. Теория государства и права: углубленный курс: Учебник. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. – 559 с.

² Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. Учебник. – Издательство Проспект, 2015.

³ Астафуров Александр Михайлович Государственный аппарат и механизм государства: к проблеме соотношения понятий // Вестник ТГУ. – 2010. – №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-apparat-i-mehanizm-gosudarstva-k-probleme-sootnosheniya-ponyatiy>

В работах М. Байтина¹ можно найти отголоски первого подхода. Он определяет понятия «государственный механизм» и «государственный аппарат» в качестве синонимов, но только в случае широкой трактовки этих понятий: если оба определения рассматривать в качестве совокупности государственных органов. «Именно в этом значении, в смысле совокупности исполнительно-распорядительных, управленческих органов государства, используется понятие «государственный аппарат»².

Более распространенным является второй подход, последователи которого рассматривают государственный аппарат элементом структуры государственного механизма и убеждены в том, что государственный механизм может содержать и иные элементы.

В ряде работ таких авторов, как А. Слепышев³, Р. Алиев⁴, М. Марченко, Н. Добрынин⁵, В. Нерсисянц⁶ даются различные в деталях, но в целом схожие определения «государственного механизма» как системы государственных органов. Однако, обращаем внимание на неполную точность сопоставления государства к машине, а системы государственно-правительственных институтов – к техническому механизму, поскольку при этом будут проигнорированы уникальные особенности государства и государственной власти. Тем не менее, термин «государственный механизм» достаточно прочно закрепился в российской государственной науке, заняв отдельную от «государственного аппарата» понятийную нишу.

¹ Байтин М. И. О понятии государства /М. И. Байтин // Правоведение. – 2002. – № 3 (242). – С. 4-16.

² Байтин М.И. Механизм современного Российского государства // Правоведение. – 1996. – № 3 (214). – С. 8.

³ Слепышев Алексей Львович и др. Понятие, свойства и основные компоненты механизма государственного управления: региональный аспект // Социум и власть. 2012. №6 (38). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-svoystva-i-osnovnye-komponenty-mehanizma-gosudarstvennogo-upravleniya-regionalnyy-aspekt>

⁴ Алиуллов Р. Р. Проблемы механизма государственного управления на современном этапе (вопросы теории и методологии) //Государство и право. – 2005. – №. 3. – С. 97-102.

⁵ Добрынин Н. М., Митин А. Н. Дискурс о проблемах эффективности государственного управления в России //Государство и право. – 2014. – №. 2. – С. 15-22.

⁶ Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 2002. – С. 262.

Еще более интересна судьба термина «государственный аппарат» в зарубежной литературе. Действительно, существует выражение *state apparatus*, согласно Оксфордскому словарю, обозначающее следующее: «структура системы или организации, в частности политической партии или правительства».

Использование этого термина отсылает нас к работам М. Вебера. Существует общепринятое мнение о том, что Вебер собирался писать систематический трактат о государстве. И только смерть его летом 1920 года помешала ученому реализовать свой план. Тем не менее, до нас дошли его записи, так или иначе затрагивающие проблему государства (в том числе и государственного аппарата)¹.

Суверенное государство по Веберу – национальное, либерально-демократическое государство, обеспечивающее персональные свободы. Принятие политических решений производится специально отобранным персоналом, обладающим соответствующими полномочиями. Для этого он имеет в своем распоряжении административный (или государственный) аппарат, который должен функционировать по строго определенным правилам.

Идеи Макса Вебера в отношении государственного аппарата на Западе были критически развиты политическими философами-неомарксистами и социалистами. Среди наиболее крупных работ можно отметить «За Маркса» Луи Альтюссера², «The Political form of modern society: Bureaucracy, democracy, totalitarianism» К. Лефорта³, «Тюремные тетради» А. Грамши⁴ и другие труды. В них авторы утверждали, что государство – не нейтральное образование, а инструмент классового господства. Государственный аппарат воспринимается не просто как сочетание различных институтов, таких как полиция, армия, судебная система, бюрократический аппарат, а как инструмент активного продвижения идеологических позиций правящего класса. Согласно Альтюссеру, эти институты

¹ Dusza, Karl. "Max Weber's Conception of the State." *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 3, no. 1, 1989, pp. 71–105. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/20006938>. Accessed 12 Feb. 2023.

² Альтюссер Луи За Маркса / Пер. с франц. А. В. Денежкина. – М.: Праксис, 2006. – 392 с.

³ Lefort C. The political forms of modern society: Bureaucracy, democracy, totalitarianism. – mit Press, 1986.

⁴ А. Грамши. Тюремные тетради. Ч. 1-2., Москва, 1991.

работают над воспроизведением социальных производственных отношений, переформированием доминирующей идеологии, утверждением дальнейшей власти правящего класса. Идеи неомарксистов о государственном аппарате оказали большое влияние на гуманитарную науку и продолжают формировать дискуссии о природе государства и политической власти.

В дальнейшем в ряде работ зарубежных специалистов (A.S. Wildan¹, J. Chibike², Gordon L. Clark и Michael Dear³, L. Althusser⁴, J. Margulies⁵ и др.) использовалось понятие State Apparatus именно в таком качестве. В этом контексте выражение используется Г. Терборном в его монографии «What does the Ruling Class do when it Rules?»⁶. Автор дает следующее определение рассматриваемому понятию: государственный аппарат определяется как «the organizational form of state» – «организационная форма государства».

Решить возникающее противоречие перевода терминов с английского на русский помогает фраза «government bureaucracy», которое более точно передает именно российские контексты использования понятия «государственный аппарат».

«Bureaucrasy» по Веберу это новая организационная форма, появившаяся в западном обществе во второй половине XIX века⁷. Этот новый тип организации управления был выведен из более рационального начала, чем ранее и основывался не на харизме, или традиции, а из ценностей логики, эффективности и разума. Такие организации свое существование объясняли не преданностью и уважением, либо лояльностью и историческими причинами, а основой «легально» принятых

¹ Wildan A. S., Firdausijah R. T., Alamsyah K. Strategy for Improving the Performance of Government Apparatuses in the National Unity and Politics Agency of West Java Province //Central European Management Journal. – 2023. – Т. 31. – №. 1. – С. 182-189.

² Chibike J. J. Podcasting COVID-19 in Indigenous Languages: Interrogating Audio Psychology and Political Anthropomorphism //African Language Media. – Routledge. – С.112-124.

³ Clark G. L., Dear M. State apparatus: Structures and language of legitimacy. – Routledge, 2021.

⁴ Althusser L. et al. Ideology and ideological state apparatuses (notes towards an investigation) //The anthropology of the state: A reader. – 2006. – Т. 9. – №. 1. – С. 86-98.

⁵ Margulies, Jared D. “The Conservation Ideological State Apparatus.” *Conservation and Society*, vol. 16, no. 2, 2018, pp. 181–92. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/26393328>. Accessed 12 Feb. 2023.

⁶ Therborn G. What does the ruling class do when it rules?: state apparatuses and state power under feudalism, capitalism and socialism. – Verso Books, 2016.

⁷ Вебер М. Теория социальной и экономической организации. – Нью-Йорк: Изд-во Оксфордского университета, 1947.

законов и правил. В свою очередь, эти законы и правила показали свою эффективность (и доказали свою легитимность) благодаря последовательному, рациональному и методичному расчету необходимых для достижения поставленных целей средств. Действия «bureaucrasy» ориентированы на решение конкретных проблем, поэтому выводы делаются исходя из выбора наиболее эффективных, предсказуемых и просчитываемых поступков. А соответственно, бюрократический (государственный) аппарат лишается личных, иррациональных и эмоциональных аспектов.

Макс Вебер отмечал три ключевых особенности бюрократических структур. Первое, бюрократии обладают формальной и строгой иерархией. Второе, бюрократии тщательно, продуманно и рационально распределяют собственный труд. Третье, бюрократия использует формальные, четкие, постоянные правила, которые безлично используются при принятии решений. Существует возможность создавать новые правила, но и они формируются на основе старых правил и принятых решений. Главная цель бюрократии – максимизация эффективности. М. Вебер фактически рассматривает бюрократический аппарат в качестве крайне эффективной организационной формы управления. Беспристрастность принятия решений и стабильность административной структуры этому способствовали.

Среди негативных факторов бюрократических структур М. Вебер отмечал стремление навязывать чрезмерный контроль сотрудникам, так называемую «железную клетку». Кроме того, М. Вебер опасался, что бюрократия может стать самоцелью, а не средством служения обществу и государственным интересам.

В дальнейшем эта мысль получила свое развитие в работах других авторов. Р. Мертон¹ полагал, что бюрократия способствует «смещению целей» и это является ее главным недостатком. В случае уникальных ситуаций, которые довольно часто происходят в управленческих структурах, бюрократия воспринимала их как рутину, пытаясь применять формальные правила и процедуры, что приводило к негативному результату действий.

¹ Merton, R.K. «Social Theory and Social Structure» Free Press, Glencoe, 1957.

Зарубежные авторы Т. Бернс и Г. Сталкер¹ обратили внимание на то, что высоко бюрократизированные организации имеют повышенную сопротивляемость к любому рода изменениям. Строгая иерархия, контроль и стремление к эффективности приводили к тому, что члены любого бюрократического аппарата активно поддерживали полное самопроизводство и активно стремились избегать перемен. Поэтому любые новые идеи не находили широкого интереса со стороны бюрократии.

Еще одним недостатком бюрократического аппарата стало стремление к «минимально приемлемой эффективности», обнаруженной А. Гоулднером.² Оказалось, что члены бюрократических систем не стремятся проявлять инициативу, вместо этого следуя существующему распорядку на минимально приемлемом уровне. Кроме того, существовали люди, умеющие «играть по правилам», обманывая систему и получая дополнительную власть за счет людей, номинально обладающих более высоким положением в организации, на деле же не способных «играть по правилам»³.

В современной литературе бюрократический аппарат критикуется с точки зрения поведенческих теорий. А. Джаркаси считает, что личность до конца из бюрократии убрать не получилось: «восприятие, установки, мотивации и знания, которыми участники бюрократического аппарата обладают вне выполнения своих функций, обязанностей и ответственности в рамках государственной службы продолжают влиять на принимаемые решения».

Для подробного изучения бюрократического поведения крайне необходимо понимание фигур, вовлеченных в бюрократический аппарат. Так, два идентично выстроенных бюрократических механизма могут вести себя совершенно не одинаково, если бюрократическая среда, в которой находятся эти фигуры, будет отличаться и станет причиной иного индивидуального поведения. С. Саранги

¹ Burns, T., and Stalker, G.M. The Management of Innovation, London, 1961.

² Gouldner, A.W. Patterns of Industrial Bureaucracy Free Press of Glencoe, Glencoe, Ill, 1954.

³ Jarkasih A. The Influence of Bureaucracy Apparatus' Behaviour to Service Quality of Land Certificate (Study at the Land Office of Majalengka, West Java) //Budapest International Research and Critics Institute-Journal (BIRCI-Journal). – 2021. – Т. 4. – №. 2. – С. 2286-2297.

полагает, что на текущий момент подход к контролю бюрократического аппарата должен заключаться в повышении качества, ценности, инновационности, гибкости членов данной структуры – ее отдельных частей¹.

В своем (несостоявшемся) выступлении, посвященном столетию смерти М. Вебера, Д. Грюно² обозначил текущее состояние веберовской теории бюрократии. Он дает современное определение бюрократии, как «постоянно расширяющемуся процессу решения общественных проблем». Грюно отмечает, что никогда государственный аппарат не влиял на общество так же, как он влияет в наши дни. Процесс бюрократизации происходит в разные исторические эпохи (Древний Египет, Римская Империя, Византия и государства ислама). Однако значение бюрократии для общественного развития было гораздо меньшим, чем в случае анализа современных (западных) обществ.

Так, У. Шлуктер³ усматривал причины этого в процессе индустриализации, которая привела к дальнейшему накоплению различных привилегий и полномочий в руках государственного аппарата.

Важно отметить, что в последние сто лет значительно усилилась взаимозависимость политики и экономики. Между этими двумя теоретическими категориями сейчас прослеживается не только концептуальное, но и структурное сходство. В режимах прошлого противоречие политического и экономического не давало развиваться государственному аппарату, ограничивая распространение различных форм бюрократии. Но в XX веке М. Вебер смог установить некую схожесть между «капиталистическими способами производства» и «рациональной бюрократической властью».

Именно поэтому развитие государственного аппарата, как способа решить возникающие перед государствами проблемы, не стало угрозой для экономики, а происходило во взаимодействии с развитием экономических процессов. Эта новая

¹ Sarangi S., Slembrouck S. Language, bureaucracy and social control. – Routledge, 2014.

² Grunow D. Max Weber and the bureaucratic organization: a perpetual challenging concept // Max Weber 100 year death conference, Hangzhou.

³ Schluchter W. I. THE PARADOX OF RATIONALIZATION: ON THE RELATION OF ETHICS AND WORLD // Max Weber's Vision of History. – University of California Press, 1979. – С. 11-64.

взаимозависимость – между государством и частной экономической инициативой привела к тому, что феномен бюрократии даже не стал ограничивать себя государственным сектором, вместо этого «захватив» все возможные формы организации деятельности.

Однако в последнее время все чаще в зарубежной научной литературе обозначается неудовлетворенность существующей интерпретацией понятий бюрократического аппарата. Краеугольным камнем современного государства все чаще понимают справедливость, и идеи об «отстраненном бюрократическом механизме» не всегда полностью укладываются в подобные системы.

Неоднократно звучали призывы к смещению направленности исследований государственного аппарата в сторону более глубокого осмысления связи бюрократических практик и идей социальной маргинализации. Так, Кэтлоу¹, Ходсон² и другие все чаще утверждают, что «веберовская теория бюрократического аппарата исчерпала себя, социальные науки нуждаются в фундаментально пересмотренной теории бюрократии, способной понять и описать негативные черты государственного аппарата»³.

В схожем ключе В. Дас и Р. Пул заявляют, что важно осознавать и анализировать, каким образом бюрократические практики «проходят через наши повседневные жизни, в особенности те, что на задворках человеческого внимания», потому что «государство невозможно без тех форм неразборчивости и беспорядка, что существуют на его задворках»⁴.

Тем не менее, несмотря на все рассматриваемые недостатки, бюрократический аппарат продолжает оставаться одним из наиболее распространенных способов управления государством, поэтому изучение «government bureaucracy» или «бюрократического/государственного аппарата»

¹ Catlaw T. J. *Fabricating the people: Politics and administration in the biopolitical state*. – University of Alabama Press, 2007.

² Hodson, Randy, and Teresa A. Sullivan. *The social organization of work*. Cengage Learning, 2012.

³ Hodson, Randy, and Teresa A. Sullivan. *The social organization of work*. Cengage Learning, 2012.

⁴ Das V. et al. *Anthropology in the Margins of the State* // *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*. – 2004. – Т. 30. – №. 1. – С. 140-144.

продолжает оставаться одним из основных способов анализа государственного управления в принципе.

Вот почему крайне важным представляется необходимость корректно оценить эффективность государственного (бюрократического) аппарата, где под эффективностью мы подразумеваем не только компетентность в выполнении ожидаемых функций, но и способность выполнить что-то с наименьшими затратами времени и усилий.

Растущий социально-экономический интерес к государственному аппарату, как поставщику услуг для населения вызвал оживление в исследовательских трудах в контексте эффективного распределения ресурсов и усилий в организациях государственного сектора. Вот что об этом пишет Ф. Педрая-Чапарро: «Более эффективный государственный сектор стал универсальной целью, имеющей центральное значение в социально-экономической политике»¹.

Значительное увеличение важности государственного аппарата в экономической политике приводит к тому, что внимание правительственных кругов все чаще сосредотачивается на этой сфере государственного управления, поиске мер улучшения эффективности работы государственного аппарата. Внедрение частных методов управления, таких как децентрализация, использование показателей эффективности, ориентированность на человека и т. д., составляют то, что известно, как новое государственное управление. Хотя предоставление социальных услуг государством стало заметным явлением лишь в современную эпоху, после появления национальных государств, тем не менее важно отметить, что дебаты о социальных функциях правительств имеют глубокую историю.

Большинство существующих высказываний на эту тему Т. Бесли делит на две группы². В одной из групп подчеркивается факт того, что государственный аппарат

¹ Pedraja-Chaparro F., Salinas-Jiménez J., Smith P. C. Assessing public sector efficiency: Issues and methodologies // Available at SSRN 2018855. – 2005.

² Besley T. Principled agents?: The political economy of good government. – Oxford University Press on Demand, 2006.

действует в общественных интересах. Ученые стараются предложить различные мероприятия, которые государство может предпринять для дальнейшего улучшения жизни своих граждан. Другая группа видит в деятельности государственного аппарата лишь частный интерес. Правительство в этом случае представляется лишь центром накопления ренты путем сбора налогов, которые затем используются властью имущими в собственных интересах.

Итоговой целью этих эмпирических поисков в указанной области стала попытка «измерить относительную эффективность различных организаций, представляющих схожие (или одинаковые) государственные услуги»¹. Ф. Педрая-Чапarro с коллегами предложили несколько методов измерения этой эффективности:

- в первом случае выборочно изучаются отдельные показатели эффективности для понимания поведения государственного аппарата;
- во втором случае формируется «общий индекс» для комплексного вычисления эффективности государственного аппарата.

Следовательно, первый метод определяет локальные показатели эффективности, в то время как второй относится к глобальным показателям эффективности. Трудности измерения этих показателей могут быть связаны с тем фактом, что государственный сектор в отличие от частных компаний «производит товары и услуги, которые предоставляются либо бесплатно, либо по цене, которая не определяется рыночным путем». Кроме того, следует отметить «не торгуемый характер товаров и услуг»², предоставляемых государственным аппаратом.

Внутренние проблемы государственного аппарата, связанные с различными особенностями при предоставлении населению соответствующих товаров и услуг, нечеткое определение характера прав собственности приводит к тому, что участники государственных отношений крайне неосторожно используют

¹ Pedraja-Chaparro F., Salinas-Jiménez J., Smith P. C. Assessing public sector efficiency: Issues and methodologies // Available at SSRN 2018855. – 2005.

² Pedraja-Chaparro F., Salinas-Jiménez J., Smith P. C. Assessing public sector efficiency: Issues and methodologies // Available at SSRN 2018855. – 2005.

имеющиеся ресурсы. Влияет и отсутствие конкуренции, «монополистический характер общественного производства»¹. Это дает право Б. Кангу утверждать, что «распределение государственных ресурсов регулируется политическим процессом, который обычно не следует ценовому рыночному механизму»².

Поэтому неудивительно встречать в научной литературе утверждения о неэффективности государственного аппарата, будь то полиция, сфера образования, здравоохранения или судебная система. Альберто Чонг находит причины этого в «более низких требованиях, более низком уровне человеческого и физического капитала, более низком уровне технологии и более плохом управлении»³.

Находятся причины и в отсутствии стимулов, надзора и мониторинга, когда дело касается государственного аппарата. Такие симптомы общей «болезни» обнаруживают в своей работе экономисты Блум и ван Ривен⁴.

Служащие государственного аппарата, или бюрократы, находятся под основным ударом критики, когда речь идет о неэффективности государственного сектора и его организаций⁵.

С точки зрения политической науки исследование государственного аппарата будет сосредоточено на том, в какой степени эффективное или неэффективное использование ресурсов может быть связано с конкретной управленческой деятельностью представителей государственного аппарата. Следовательно, эффективное и неэффективное распределение ресурсов для предоставления населению соответствующих товаров и услуг будет рассматриваться через призму решений, принимаемых бюрократами.

¹ Потехин В. Н. Новое качество государственного управления в условиях перехода на инновационный способ развития общественного воспроизводства //Приоритетные направления инновационной деятельности в промышленности. – 2020. – С. 163-171.

² Kang B. G. Frontier education production functions and the sources of public education inefficiency. – State University of New York at Binghamton, 1998.

³ Chong A. et al. Letter grading government efficiency //Journal of the European Economic Association. – 2014. – Т. 12. – №. 2. – С. 277-298.

⁴ Bloom N., Sadun R., Van Reenen J. Do private equity owned firms have better management practices? //American Economic Review. – 2015. – Т. 105. – №. 5. – С. 442-446.

⁵ Erkoc T. E. Bureaucracy and Efficiency //Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, ed. Farazmand A.(Cham: Springer, 2017). – 2017. – С. 1-7.

Еще один подход к определению эффективности предлагают Л. Хью и Г. Маркс¹. В своей работе они задались вопросом, влияет ли эффективность на территориальную структуру правительства. Обратившись к истории политической науки, авторы отмечают, что ученые не прекращали спорить о том, можно ли вообще определить эффективную структуру государственного аппарата. Среди тех, кто считает, что это возможно, сложно найти одинаковое мнение касательно того, как добиваться эффективности. Но даже если бы специалисты могли прийти к согласию относительно достоинств и пороков различных правительственных структур, они бы поспешили указать, что государственный аппарат зависит от факторов, которые не имеют ничего общего с эффективностью.

Структуру государства могут формировать разные факторы²: автократы пытаются централизовать власть для ограничения политических оппонентов, богатые регионы стремятся к федерализации, а бедные, наоборот, к большему центральному контролю. Республиканцы и демократы в США выступают за децентрализацию, но только если в правительстве противоположная фракция, и наоборот, получив власть, требуют увеличения полномочий президентской администрации.

Это можно объяснить с точки зрения психологии³. Человеческая потребность в «принадлежности» не нуждается в стимулах «эффективности». Государственный аппарат выполняет важную роль в обеспечении культурного и этнического разнообразия. Поэтому вопрос эффективности уходит на второй план, когда речь идет о политических решениях. Здесь вопрос о реализации потенциала государственного аппарата.

Потенциал государственного аппарата – способность государственной бюрократии осуществить то или иное политическое решение правительства. В

¹ Hooghe L., Marks G. Does efficiency shape the territorial structure of government? // *Annual Review of political science*. – 2009. – Т. 12. – С.225-241.

² Hooghe L., Marks G. Does efficiency shape the territorial structure of government? // *Annual Review of political science*. – 2009. – Т. 12. – С.225-241.

³ Allen K. A. et al. The need to belong: A deep dive into the origins, implications, and future of a foundational construct // *Educational psychology review*. – 2022. – Т. 34. – №. 2. – С. 1133-1156.

связи с этим реализация управленческих решений становится одной из важнейших функций государственного аппарата. Именно поэтому процесс управления включает в себя ряд взаимосвязанных действий, которые выполняются в определенном порядке для достижения конкретных целей¹. Эти действия формируют структурированную систему управленческих процедур, включая сбор информации, ее обработку и аналитические процессы, которые в совокупности способствуют достижению малых промежуточных целей. В конечном счете, эти процедуры объединяются, образуя общий процесс управления.

В научной литературе до сих пор продолжается обсуждения концептов, так или иначе связанных с влиянием и реализацией государственного потенциала на развитие и могущество государства. Практически общий консенсус заключается в том, что сильные и способные на выполнение собственных решений государства обладают наибольшими перспективами долгосрочного развития. Об этом пишут О'Доннелл², Сильерс³, Чанг⁴, Кастро и Лопес⁵, Минакова, Быковская⁶, Машунины⁷ и многие другие авторы.

Успех процесса управления зависит от различных факторов, таких как эффективное планирование, четкая коммуникация, мотивированные сотрудники и оптимальное использование технологий и ресурсов. Эффективные процессы

¹ Лаврова А. П. Технология выработки, принятия и реализации управленческих решений //Известия Международной академии аграрного образования. – 2021. – №. 57. – С. 118.

² O'Donnell G. On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries //World Development. – 1993. – Т. 21. – №. 8. – С. 1355-1369.

³ Cilliers J., Sisk T. D. Assessing long-term state fragility in Africa: prospects for 26'more fragile'countries //Institute for Security Studies Monographs. – 2013. – Т. 2013. – №. 188. – С. 124.

⁴ Chang A. Y. et al. Past, present, and future of global health financing: a review of development assistance, government, out-of-pocket, and other private spending on health for 195 countries, 1995–2050 //The Lancet. – 2019. – Т. 393. – №. 10187. – С. 2233-2260.

⁵ Castro C., Lopes C. Digital government and sustainable development //Journal of the Knowledge Economy. – 2022. – Т. 13. – №. 2. – С. 880-903.

⁶ Минакова И. В. и др. Государственное управление современным социально-экономическим развитием: мифы и реальность //Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2019. – №. 2. – С. 124-129.

⁷ Машунин Ю. К., Машунин И. А. Исследование, прогнозирование развития экономики, промышленности и формирование бюджета государства в условиях цифровой экономики //Цифровизация экономических систем: теория и практика. – 2020. – С. 221-250.

управления позволяют организациям преодолевать трудности, принимать обоснованные решения и достигать своих целей более эффективно.

Но эта концепция становится все менее полезной для понимания эффективности деятельности государственного аппарата по мере того, как происходит уход от широкого макроисторического взгляда к обсуждению конкретных бюрократий, политик, практик, реформ и принятых решений.

Дело в том, что потенциал государственного аппарата, интуитивно понятный и привлекательный концепт, при применении к реально существующим конкретным организациям или органам власти, начинает искажать механизмы деятельности государственного аппарата¹.

Связано это с тем, что при рассмотрении бюрократического потенциала государственный аппарат рассматривается как единый организм, реализующий четко определенный политический выбор. В то время как реально существующие бюрократии состоят из множества действующих лиц, приводящих государственный аппарат в действие.

При этом условный потенциал бюрократии по реализации политики может быть эквивалентен ее фактическим результатам в простейшем случае, когда единый агент реализует четко определенный политический выбор в меру своих возможностей. Доминирующей чертой реально существующих бюрократий является то, что они состоят из множества действующих лиц и управляются ими. Коллектив, состоящий из множества акторов с собственными предпочтениями и стимулами. От удовлетворения указанных предпочтений и реализации стимулов и будет зависеть итоговый результат деятельности аппарата².

Поэтому, политические решения правительства не будут реализованы в виде однозначного приказа одного политического руководителя, а будут являться нестабильной, постоянно меняющейся волей коллективного выбора всех

¹ Garicano L., Rayo L. Why organizations fail: Models and cases //Journal of Economic Literature. – 2016. – Т. 54. – №. 1. – С. 137-192.

² Gibbons R., Henderson R. Relational contracts and organizational capabilities //Organization science. – 2012. – Т. 23. – №. 5. – С. 1350-1364.

участников бюрократического аппарата¹. И если об отдельных людях можно сказать, что они поступают эффективно или неэффективно, то государственный аппарат, являясь коллективным субъектом, в лучшем случае может быть оценен в условном, предварительном формате.

Соответственно, анализ таких вопросов, как эффективность государственного аппарата, реализации избранной политики, реформ и политических действий будет также носить условный характер. Потенциал же государственного аппарата в таком случае – не более чем удобное обозначение для сложного ряда факторов, определяющих, получится ли реализовать конкретную политическую волю в данном конкретном случае или нет, а также каким именно образом это может быть реализовано.

Как же тогда подходить к этому вопросу с научной точки зрения? Мартин Дж. Уильямс² считает, что просто замена «эффективности государственного аппарата» на другой термин будет недостаточно. Потому что в таком случае реальные концептуальные проблемы останутся не рассмотренными, а ученые сосредоточатся на семантике. Вместо этого он предлагает три (не взаимно исключающих) подхода.

Во-первых, исследования организационной эффективности и реформ должны быть явно связаны с тем фактом, что государственный аппарат является коллективным субъектом, на который влияние может оказать сразу несколько акторов.

Во-вторых, анализ обязательно должен учитывать те непредвиденные обстоятельства и специфику реализации политики, которые не укладываются в традиционные конструкции и существующие парадигмы.

Наконец, в работе над этой темой следует тщательно проводить различие между фактическими действиями и гипотетическим потенциалом. Результаты

¹ Shepsle K. A. Congress is a “they,” not an “it”: Legislative intent as oxymoron // *International Review of Law and Economics*. – 1992. – Т. 12. – №. 2. – С. 239-256.

² Williams, M. (2021). Beyond state capacity: Bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 339-357. doi:10.1017/S1744137420000478

фактических действий на самом деле можно оценить в контексте эффективности, в то время как обсуждения предполагаемых возможностей всегда будет спекулятивным¹.

Тем не менее, автор статьи не призывает к отказу от предложенной концепции, отмечая многочисленные исследования, расширившие наше понимание потенциала государственного аппарата. Среди них можно отметить работы Эндрюса², Мкандавайра³, Хаунера⁴ и многих других специалистов. Однако, следует помнить о том, что концепция, разработанная для высокоуровневой научной абстракции, будет не такой подходящей для менее абстрактных и более конкретных исследований. Признание этого ограничения позволит открыть пространство для разработки и анализа других теоретических подходов к данной теме. В таком случае есть шансы ожидать большого количества качественной литературы, посвященной вопросам эффективности и организационной динамики государственного аппарата.

В итоге данный процесс может привести к окончательному разделению в вопросе о том, что является исследованием по теории бюрократии, что – способом определения эффективности государственного аппарата, а что – макроисторической литературой, посвященной более абстрактным вопросам, таким как институциональное развитие государств, из которой вышла концепция государственного потенциала.

Анализ российской и западной литературы показал взаимозаменяемость терминов «государственный аппарат» и «government bureaucracy», что позволило обратиться к веберовским теориям бюрократии для дальнейшего исследования.

¹ Mkandawire, T. (2017), 'State Capacity, History, Structure, and Political Contestation in Africa', in M. Centeno, A. Kohli, and D. Yashar (eds.), *States in the Developing World*. Princeton: Princeton University Press, pp. 184–216.

² Andrews L. How can we demonstrate the public value of evidence-based policy making when government ministers declare that the people 'have had enough of experts'? //Palgrave Communications. – 2017. – Т. 3. – №. 1. – С. 1-9.

³ Mkandawire T. African intellectuals and nationalism //African intellectuals: Rethinking politics, language, gender and development. – 2005. – С. 10-55.

⁴ Hauner D., Kyobe A. Determinants of government efficiency //World Development. – 2010. – Т. 38. – №. 11. – С. 1527-1542.

Итак, существуют разные подходы к оценке эффективности работы государственного аппарата, как в России, так и за рубежом. Понимание этих подходов имеет значение для определения сильных и слабых сторон государственного аппарата и осуществления мер по повышению его эффективности.

Появившаяся на современном этапе развития политической науки критика теории Вебера позволяет «расчистить» пространство для появления новых подходов и теорий к вопросу оценки эффективности государственного аппарата. Однако то влияние, которое работы Макса Вебера оказали на современную политическую науку, переоценить нельзя, а его концепции, посвященные государственному управлению, продолжают существовать и реализовываться на практическом уровне.

Увеличение бюджета и численности персонала – традиционные бюрократические способы повысить собственную производительность при решении поставленных политических задач. Однако качественные факторы, такие как грамотное распределение бюджета, повышение уровня компетентности, мотивация и организационная этика участников государственного аппарата имеет еще большее значение.

Важно помнить, что на эффективность государственного аппарата могут влиять в том числе и различные внешние факторы, такие как политическая и экономическая среда, в которой он функционирует. Не стоит забывать и о вопросах психологии: как на микро (организационном) уровне, так и на макроуровне (уровне психологии наций).

Новые политические, экономические, общественные и иные условия, которые составляют современный контекст, предопределяют решения, принимаемые в публичном секторе. Так, Трегубов М.В. говорит, что «механизм государственного управления, основывающийся на административно-командных методах, может быть эффективен, но недолгое время. Если плановое руководство превращается в неотъемлемое качество государственного управления экономикой,

то весь механизм государственного управления утрачивает эффективность»¹. Эффективность деятельности государственного механизма должна основываться на учете всех аспектов общественного устройства (экономика, социум, нормы) во взаимосвязи. Каждому из этих аспектов должно уделяться должное внимание, в таком случае система будет стремиться к эффективному функционированию.

Таким образом, административно-государственное управление – это вертикально организованная «сверху вниз» реализация государственной политики через систему административных практик.

В свою очередь государственное администрирование можно понимать, как деятельность государственной администрации всех ветвей и уровней власти (государственных служащих) по реализации государственной политики, фактические реализации государственного управления и отраслевых политик.

Следует особо отметить, что теория административно-государственного управления является междисциплинарным научным направлением, которое появилось на пересечении теории политики, права и менеджмента при ведущей роли политологии. Вместе с тем сегодня государственное администрирование опирается и на достижения таких научных отраслей, как философия, социология, социальная психология, экономика, теория управления (менеджмент), конфликтология и т. д.

В силу вышеизложенного мы можем предложить следующее понимание регионального государственного администрирования в современной России: это деятельность региональной государственной администрации всех ветвей власти (государственных служащих) по реализации государственной политики на субфедеральном уровне. При этом крайне важным представляется проблема эффективности государственного аппарата, а также определение политического содержания возможностей и ограничений ее повышения.

¹ См.: Трегубов М.В. Эффективность системы государственного управления: теоретико-правовой аспект: дис...канд. юрид. наук. 2000. 195 с

В предложенном понимании регионального государственного администрирования в отличие от имеющихся в научной теории и практике подходов необходимо выделить системность и целостность государственного администрирования как важнейшего элемента политического управления в единой системе публичной власти современной России.

1.2. Государственное администрирование: политика и приоритеты эффективности

Политическое содержание государственного администрирования заключается в реализации политических целей и задач, определенных государственной властью. Эти цели могут быть различными в зависимости от политической системы, характера политического режима, уровня и содержания политической культуры и конкретных условий политического бытия, и, как правило, связаны с реализацией государственного управления и отраслевых политик.

В современной России качество государственного управления и, прежде всего, государственного администрирования как деятельности государственного аппарата является серьезной политической проблемой, требующей научно обоснованных и практико применимых ответов.

Совершенствование публичного администрирования в настоящее время является предметом научных изысканий таких исследователей, как Воронов А.М., Гоголев А.М., Зинченко Г.П., Денисенко В.В. и др.¹

При этом публичность государственного администрирования предполагает не только открытость и доступность самой информации, но и открытость и доступность получения, в первую очередь, государственных услуг².

В связи с этим представляется значимым:

– анализ противоречий между запросами и ожиданиями современного общества, с одной стороны, и состоянием системы государственного управления – с другой;

¹ См.: Воронов А.М., Гоголев А.М. Развитие теории публичного администрирования как направления правоохранительной деятельности в сфере обеспечения безопасности гражданского общества // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. – Пермь, – 2016; Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория // Экономика. Налоги. Право. – 2015. – № 3. – С. 141-146; Денисенко В.В. Публичное администрирование как правовая категория // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2016 № 3(33). – С. 128-131; Зинченко Г.П. Публичное администрирование как совокупность управленческих отношений. Монография. – Ростов-на-Дону. 2011. – 350 с.

² См.: Тлисов А.Б., Агеева Е.А. Совершенствование государственного управления в субъектах РФ // Социально-гуманитарные знания. – 2017. – № 4. с. 231, – С. 228-234.

– рассмотрение практики реализации гибких подходов в государственном управлении;

– представление опыта регионов современной России по созданию комплексной системы оценки эффективности принятия решений об изменении организационной структуры аппарата управления (государственного аппарата на региональном уровне) как механизма, направленного на оптимизацию и рост адаптивности государственных структур.

Взаимосвязь системы государственного управления и социума предопределена самим содержанием государственного управления. М.С. Байнова, обобщив дефиниции понятия «государственное управление», предлагаемые российскими учеными, приходит к выводу о том, что «государственное управление – это деятельность органов власти, направленная на выражение интересов общества»¹. Другими словами, можно говорить о двухстороннем процессе взаимодействия государства и общества, требующем высокой адаптивности со стороны государственной структуры управления.

Как отмечает Т.А. Кулакова, в Концепции административной реформы 2006-2010 гг. был сформулирован идеальный образ государства – «гибкое, открытое, компетентное, сотрудничающее с общественностью в публичном пространстве, принимающее обоснованные и открытые обществу решения (публичная политика), ответственное перед гражданами государство, соответствующее тому объему целей и задач, которые стоят перед российским обществом»². Однако приходится констатировать, что на текущем этапе система государственного управления не вполне способна адаптироваться к вызовам максимально подвижного, меняющегося социума, эффективно отвечать на них. Так, А.Г. Тюриков высказывает мнение о том, что вся система управления в России претерпевает

¹ Байнова М. С. Понятие государства и системы государственного управления // Материалы Афанасьевских чтений. – 2016. – № 1. – С. 51.

² Кулакова Т. А. Административная реформа и трансформация взаимодействия государства и общества (на примере России): дис. ... д-ра полит. наук. 2012. – С.4.

системный кризис, несмотря на проводимые длительное время административные реформы¹.

Проблема эффективности системы государственного управления рассматривается многими современными отечественными исследователями – М.С. Байнова, О.В. Михайлова, О.Г. Смешко, Г.В. Атаманчук, А.В. Курочкин, Т.А. Кулакова и др. – в разных аспектах. Одним из наиболее актуальных является вопрос оценки качества государственного управления и особенно государственного администрирования, в том числе на региональном уровне, которую целесообразно рассматривать как один из механизмов повышения его эффективности. Обзор исследований по обсуждаемой проблеме показывает, что сколько-нибудь системных, научно обоснованных подходов к формированию комплексной оценки эффективности деятельности государственных структур на сегодняшний день не разработано².

Нет четко сформулированной методологии оценки качества государственного управления, не разработаны теоретические основы. Наиболее распространенным подходом выступает оценка эффективности через показатели удовлетворенности граждан качеством оказываемых государственных услуг, а также уровень достижения целевых показателей развития.

Как подчеркивает Н.А. Заруба, значительное увеличение скорости изменения факторов общественной среды, где растет непредсказуемость событий и все сложнее прогнозируются возникающие общественные проблемы, стимулирует развитие гибкости системы государственного управления³. Очевидно, что решение инновационных проблем на основе постулатов концепции государственного управления, созданных еще в начале XX в., в условиях постоянно меняющихся социально-экономических условий, не может быть эффективным.

¹ Тюриков А. Г. Система государственного управления в России: ключевые вызовы // Мир науки: науч. интернет-журн. – 2013. – № 4. – С. 2.

² См.: Дудникова В.А. Новые модели функционирования государственного сектора: поиски практика // Развитие территорий. – 2023. – №1 (31). – С. 66-73.

³ Заруба Н. А. Адаптивное управление в системе государственного и муниципального управления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2015. – № 1. – С. 52.

Новые политические, экономические, общественные и иные условия, которые составляют современный контекст, предопределяют решения, принимаемые в публичном секторе. Так, М.В. Трегубов утверждает, что «механизм государственного управления, основывающийся на административно-командных методах, может быть эффективен, но недолгое время. Если плановое руководство превращается в неотъемлемое качество государственного управления экономикой, то весь механизм государственного управления утрачивает эффективность»¹.

Для решения задач с высокой степенью неопределенности необходимо, по мнению Е.А. Катаевой, применение гибких технологий в государственном управлении². Такие задачи возникают в связи с тем, что общество трансформируется, потребности меняются, задачи модифицируются и государство сталкивается с вопросами, появление которых невозможно заранее предвидеть, следовательно, нужно в сжатые сроки перестроиться, найти решение.

Основным критерием качественного функционирования системы государственного управления и особенно государственного администрирования является их эффективность. Любая деятельность, в том числе управленческая, связана с поиском путей ее рационального осуществления. Рационализм предполагает применение наиболее производительных способов выполнения работы, а эффективность – получение наилучших результатов с наименьшими затратами³. Соответственно, поиск новых организационных структур, ориентированных на повышение качества государственного аппарата, сопряжен с повышением рациональности моделей и механизмов управления⁴. Адаптивность государственного управления, способность использовать нестандартные, гибкие

¹ Трегубов М. В. Эффективность системы государственного управления: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. – 2000. – С. 3.

² Катаева Е. А. Возможности и ограничения применения гибкого управления (agile) в государственном управлении // Молодой ученый. – 2021. – № 28. – С. 179.

³ Колесниченко Е. А., Рудакова О. В., Плахов А. В. Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций // Среднерусский вестник общественных наук. – 2018. – № 2. – С.167.

⁴ Смешко О. Г. Государственное управление: на пути построения эффективной системы // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2017. – № 5. – С. 54.

методы решения возникающих задач, определяют и повышение эффективности управления в целом.

Между тем исследователи, анализируя условия происходящих изменений, говорят о существующем противоречии между максимально подвижными общественными институтами и вертикальной иерархической системой политического управления, что обуславливает поиск новых моделей функционирования государственного сектора и необходимость применения гибких и инновационных форм взаимодействия государства и гражданина, государственных органов и общественных институтов¹. В первую очередь трансформации требует излишняя иерархичность организационных структур системы публичной власти, принимающих и реализующих управленческие решения, что напрямую снижает эффективность работы органов государственной власти и местного самоуправления.

В целях поиска способов повышения качества государственного управления исследователи предлагают максимальное делегирование полномочий не только в части государственного управления, но и в части политических решений, что повысит уровень доверия к власти².

Однако снижение численности гражданских служащих за счет сокращения функций государства путем передачи их саморегулируемым и общественным организациям и исключения их дублирования не происходит, несмотря на объективные предпосылки к этому. Напротив, постоянно создаются новые отраслевые структуры, в результате чего происходит увеличение численности служащих органов государственной власти, введение дополнительных функций и их регламентация. Это, в свою очередь, вступает в противоречие с принципами адаптивности и эффективности государственного управления. Так, вопреки заявленному в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314

¹ Никонова О. В. О необходимости трансформации и перспективе развития системы государственного развития в РФ // Среднерусский вестник общественных наук. – 2018. – № 3. – С.45.

² Кулакова Т. А. Административная реформа и трансформация взаимодействия государства и общества (на примере России) : дис. ... д-ра полит. наук. 2012. – С. 11.

«О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» целям по сокращению государственного аппарата численность государственных служащих продолжает расти. По данным Росстата, произошло увеличение с 1250 тыс. человек в 2003 г. до 1576,9 тыс. человек на 31 декабря 2020 г.¹

Между тем рост государственного аппарата приводит к снижению его управляемости и качества, а также к повышению коррупционности государственных структур. Коррупция, в свою очередь, выступает одним из индикаторов эффективности государственного управления.

Коррупционность государственных структур и должностных лиц препятствует развитию качественного и эффективного государственного управления, в том числе и государственного администрирования. Несмотря на неоднократно предпринимаемые попытки придания прозрачности управленческим процедурам, снижения уровня сосредоточения власти в руках должностных лиц, желаемый эффект не достигнут и показатель сдерживания коррупции в России за десятилетний период имеет негативную тенденцию – его значение колеблется на отметке 15-19,5%, что также подтверждает мысль о состоянии кризиса системы государственного управления².

Значительная часть исследователей, размышляя о государственном управлении, обозначают проблему разрыва субъекта и объекта системы государственного управления, определяющего его системный кризис. Сформировалась «идеология управления, в соответствии с которой управление является как бы каким-то автономным, самодостаточным явлением, существующим для себя и удовлетворяющим своим функционированием самого себя»³.

¹ См.: Информация Росстата о кадрах государственной гражданской и муниципальной службы в 2020 году. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/kadr_2020.docx

² Колесниченко Е. А., Рудакова О. В., Плахов А. В. Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций // Среднерусский вестник общественных наук. – 2018. – № 2. – С. 167.

³ Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С.17-19.

В итоге результаты управления находятся за пределами системы управления, а ее реформирование проводится для самой себя. Поэтому считается оправданным рост объемов общественных ресурсов на свое содержание, которое объясняется внутренними потребностями системы управления, без учета ее целевого назначения. Но при игнорировании результатов управления все иное в управлении приобретает неконкретный и субъективистский характер, и чаще всего оценка качества управления связана в большей степени с решением конкретного руководителя, а не всей системы в целом. Таким образом, власть функционирует отдельно от людей, которые живут отдельно от результатов деятельности власти, что подтверждает мысль о разрыве субъекта и объекта управления¹. Также подчеркивается: «... разрыв между непрерывно меняющейся жизнью и субъектом управления углубляется, что порождает кризис управления»².

Ответ на этот разрыв некоторые авторы видят в изменении организационной структуры государственного управления и особенно государственного администрирования. Так, А.В. Калмыкова говорит о том, что трансформационные процессы, происходящие в обществе, требуют от государства адаптации. Среди ключевых направлений важное место в такой адаптации занимает совершенствование организационной структуры государственного управления в целях приведения в соответствие субъекта управления его объекту³.

Однако, как отмечают ученые Е.Н. Малик, А.А. Гришковец, С.В. Плешенков, Е.А. Пашковский, Г.А. Борщевский, В.И. Майров, в настоящий момент результатом административной реформы стали не организационные преобразования, а смещение вектора преобразований на доступность

¹ См.: Катаева Е. А. Возможности и ограничения применения гибкого управления (agile) в государственном управлении // Молодой ученый. – 2021. – № 28. – С. 180; Тюриков А. Г. Социальная эффективность управления регионом: сущность и особенности оценки по критерию качества жизни населения // Россия: тенденции и перспективы развития. – 2011. – № 6. – С.99.

² Гриднев В. П. Повышение эффективности государственного управления в условиях динамического развития России // Управленческое консультирование. – 2015. – № 8. – С. 9.

³ Калмыкова А. В., Кабытов П. П. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. – 2019. – № 8. – С. 108.

государственных услуг¹. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусмотрен пакет мер по повышению эффективности государственного управления, но эти меры в большей степени направлены на улучшение качества оказания необходимых услуг населению. Вопросы сокращения иерархичности структуры, повышения за счет этого эффективности функционирования государственного аппарата в целом, внедрения гибких методов и способов организации деятельности отходят на второй план.

Таким образом, на сегодняшний день поиск механизмов повышения эффективности государственного управления и государственного администрирования является не только прикладной задачей, но и серьезной научной проблемой. Отсутствие разработанных теоретических основ оптимизации государственного управления приводит к росту государственного аппарата, увеличивает разрыв между субъектом и объектом системы государственного управления, что ведет к системному кризису не только управления, но и общества в целом.

Изменения в обществе всегда требуют трансформации управления этим обществом. Наличие строго регламентированной структуры и деятельности органов управления не дает возможности проявлять гибкость. Для «гибких» структур организации управления, заимствованных из менеджмента, свойственны ограниченность времени их существования, нечеткое разделение уровней

¹ См.: Малик Е. Н. Повышение эффективности государственного управления в условиях проведения административной реформы // Вестник государственного и муниципального управления. – 2017. – № 2. – С. 12-17; Гришковец А. А. Административная реформа: истоки, современное состояние, перспективы // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2020. – № 2. – С. 135-157; Плешенков С. В. Актуальные направления административной реформы РФ в области предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде // Молодой ученый. – 2016. – № 23. – С. 413—416; Пашковский Е. А. Административная реформа как фактор повышения эффективности государственного управления в современной России: дис. ... канд. полит. наук. 2013. 183 с.; Борщевский Г. А. Повышение качества государственных услуг как приоритет реформирования государственной службы // Государственная служба. – 2018. – № 6. – С. 27-35; Майров В. И. Административная реформа в России: совершенствование государственного управления на основе концепции нового государственного менеджмента // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. – № 3. – С. 109-116.

управления, умеренное использование формализованных процедур, отсутствие бюрократической регламентации деятельности¹. В государственном управлении это находит отражение в способности адаптироваться к изменяющимся задачам, и как следствие, во временном существовании структуры.

Критерием обоснованности изменений выступает эффективность государственного администрирования, которая, однако, измеряется в нескольких разнонаправленных системах и показателях, многие из которых, к тому же, недостаточно связаны с реальной картиной.

Цифровизация практически всех сфер жизни человека, развитие рынка государственных услуг, информационных технологий, научно-технологическое развитие, изменения в экономической и геополитической сфере диктуют появление у государства новых, неспецифичных до этого функций. Цифровизация государственного управления производит амбивалентный эффект. С одной стороны, она делает государственное управление максимально прозрачным и показывает, что использование ситуативных и несистемных подходов к его организационной структуре является неэффективным. С другой стороны, привносит свой потенциал для решения вопросов создания или репрофилирования системы подведомственных органов власти учреждений или организаций с государственным участием, аутсорсинга и/или включения в систему государственного управления партнерских организаций коммерческого и некоммерческого сектора, оценки возможности и целесообразности оптимизации деятельности.

Так, О.С. Рыбкина считает, что цифровизация политики, в том числе деятельность электронного правительства, внедрение системы электронного документооборота, расширение количества государственных сервисов, предоставляющих услуги в электронной форме определяют развитие системы государственного управления в России и влекут за собой потребность в

¹ Калмыкова А. В., Кабытов П. П. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. – 2019. – № 8. – С. 109-110.

организационных изменениях системы. Понимание и прогнозирование этих изменений имеет большое значение не только для представителей публичного сектора и исследователей, но и для всех, кто готовит, разрабатывает, внедряет или оценивает решения цифрового правительства и его структурных элементов¹.

Современный контекст изменений системы государственного управления и государственного администрирования с учетом цифровизации predetermined множественность и масштабируемость развития различных технологий: стратегическое планирование, методологии Agile, бережливое производство, бирюзовые организации².

Оценка деятельности государственного механизма должна основываться на учете всех аспектов общественного устройства (экономика, социум, нормы) во взаимосвязи. Каждому из этих аспектов должно уделяться достаточно внимания, в таком случае система будет стремиться к эффективному функционированию.

Многозадачность системы государственного управления обуславливает сложность выделения единой системы критериев оценки его эффективности. По справедливому замечанию В.А. Рубан, указанные критерии определяются исходя из видов эффективности государственного управления. Для социальной эффективности критерием является качество жизни населения, для экономической – уровень социально-экономических показателей и т. д. Учитывая, что государственное управление представляет собой комплекс экономических, политических, социальных процессов, происходящих в стране, то и методика оценки эффективности государственного управления должна быть комплексной³.

В исследовании А.Г. Жуковой также подчеркивается, что для развития сектора государственного управления требуется разработка единых

¹ Рыбкина О. С., Султанян Н. А. Перспективы развития системы государственного управления в современной России // Аллея Науки. – 2021. – № 6. – С.4.

² См.: Чуланова О. Л. Бирюзовые организации: сущность, основные принципы, возможности реализации в работе с персоналом современных российских организаций // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2017. – № 4-3. – С. 75-79.

³ Рубан В. А., Литвиненко М. О. Развитие системы оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. – 2018. – № 3. – С. 61-62.

методологических подходов к системе управления рисками и внутреннего контроля, внутреннего аудита как механизмов обеспечения качества управления; разработка подходов к оценке качества на основе многокритериальных оценок¹.

Определение единых критериев оценки эффективности государственного управления и выработка универсальной комплексной системы, которая даст возможность пошагово оценить качество исполнения госорганом своих функций независимо от отрасли его деятельности, позволит не только оценить эффективность, но и предпринять меры для ее повышения.

Современные исследования для определения качества отдельных направлений государственного управления предлагают такой инструмент, как аудит. Практика аудита изначально пришла из финансовой среды, как правило, он предусматривает проверку достижения результатов в экономической и финансовой сферах. Поэтому объектами аудита эффективности в государственном управлении выступают бюджеты субъектов, государственные программы и проекты, деятельность учреждений и другие аспекты, имеющие под собой экономическую основу². Аудит проводится точечно, в одном или нескольких направлениях работы исполнительного органа при этом, не подвергается проверке вся система управления отраслью.

Проблематика аудита эффективности государственного управления активно разрабатывается во всем мире. Немало исследований посвящено вопросам финансово-бюджетной и экономической эффективности. Как отмечает М.В. Глигич-Золотарева, в современной науке выработано большое количество критериев, но единой, системной оценки эффективности не сложилось. Это обусловлено и тем, что преобладает понимание оценки эффективности аппарата управления в его результативности³.

¹ Жукова А. Г. Развитие сектора государственного управления на основе менеджмента качества: дис. д-ра экон. наук. – 2020. – С. 4.

² Мессель Е. О. Аудит эффективности в государственном управлении // Вестник Астраханского государственного технического университета. – 2016. – № 3. – С. 118.

³ Глигич-Золотарева М. В. Аудит эффективности как фактор государственного управления // Россия и современный мир. – 2014. – № 1. – С. 22.

Необходим такой инструмент, который будет иметь единые критерии и подходы к оценке аппарата управления вне зависимости от того, в какой области осуществляет деятельность орган исполнительной власти. Его применение будет возможно в любое время, и он будет адаптироваться к тем вызовам и задачам, которые диктует социум.

По мнению В.В. Слычук, «измерение и оценка эффективности являются базой для планирования, контроля и повышения качественных показателей деятельности государственных структур. Качественная оценка требует значительных средств и усилий и предполагает использование различных методов и инструментария. Наиболее объективная оценка управленческой деятельности может быть достигнута при условии всестороннего их рассмотрения с нескольких позиций: экономических и социальных; количественных и качественных; текущих и перспективных»¹. Именно такой всесторонний подход к оценке качества, эффективности работы органа использует комиссия для достижения поставленных в ее деятельности целей.

Для развития государственного управления требуется разработка единых методологических подходов к системе управления рисками, внутреннего контроля и аудита, как механизмов обеспечения качества управления². Определение единых критериев оценки эффективности государственного администрирования и выработка универсальной комплексной системы, которая даст возможность пошагово оценить качество исполнения госорганом своих функций независимо от отрасли его деятельности, позволит не только оценить эффективность, но и предпринять меры для ее повышения.

В традиционном подходе объектами аудита эффективности в государственном администрировании являются бюджеты субъектов, государственные программы и проекты, деятельность учреждений и другие

¹ Слычук В. В. Эффективность деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономических трансформаций российского общества : дис. ... канд. полит. наук. - 2005. – С. 21.

² Жукова А.Г. Развитие сектора государственного управления на основе менеджмента качества: дис...д.. экон/ наук. – 2020. – 318 с. (с. 4)

аспекты, имеющие под собой экономическую основу¹. Аудит проводится точечно, в одном или нескольких направлениях работы исполнительного органа, не подвергается проверке вся система управления отраслью.

На основании полученных результатов руководитель органа исполнительной власти принимает решение об обращении в комиссию с предложением и об оптимальных параметрах предлагаемых изменений. Комиссия рассматривает поступившие от органа исполнительной власти результаты внутреннего аудита и проводит внешний аудит.

Таким образом, через систему аудита не только происходит оценка текущего состояния работы региональных органов власти, но и осуществляется оценка ее эффективности. В рамках аудита могут быть выявлены те моменты, на которые стоит обратить внимание, чтобы повысить эффективность работы не только в реализации какого-то полномочия, но всего органа в целом. Внутренний аудит позволяет руководителю исполнительного органа не только погрузиться в проблематику эффективного управления, но и оценить, как бы взглядом со стороны, то, как функционирует возглавляемый им орган.

В результате проведение аудита позволяет находить и накапливать типовые и нестандартные решения, связанные с полномочиями и организационной структурой органов государственной власти, функционированием и управлением отраслью, избегать необоснованного увеличения штатных единиц и дублирования функций. В качестве предварительных выводов можно отметить, что созданная система аудита принципиально изменила на региональном уровне подход к оценке эффективности управления с точки зрения организации внутренних процессов.

Она измеряет и оценивает эффективность работы и сложившиеся организационно-управленческие механизмы в областных исполнительных органах государственной власти. Значимым является то, что в оценке принимает участие не только комиссия, но и сам орган исполнительной власти. Осуществление оценки

¹ Мессель Е.О. Аудит эффективности в государственном управлении // Вестник Астраханского государственного технического университета. – 2016. – № 3. – С. 118.

системно через анализ в сфере деятельности и аудит полномочий по единым стандартам и критериям в комплексе системных связей органа государственной власти и подведомственных ему организаций позволяет повысить ее объективность и выработать эффективные пути совершенствования государственного управления в региональных органах власти. Это повышает адаптивность и эффективность аппарата управления с точки зрения реагирования на объект управления в современном контексте изменений государственного управления.

Гоголев А.М. выделяет несколько основных направлений, которыми сегодня занимается теория государственного администрирования.

Во-первых, организация государственного управления на разных уровнях: национальном, региональном и местном. Это разработка общей теории государственных организаций, функций аппарата государственного управления на разных уровнях, вопросы координации государственного управления как целостной системы.

Во-вторых, подготовка управленческих кадров: исследуются вопросы оптимальной структуры штатного состава чиновников государственного аппарата, управления персоналом государственных организаций, разрабатываются требования к менталитету и стилю работы профессиональных государственных служащих, проблематика лидерства, борьбы с бюрократизмом.

В-третьих, разработка техники государственного администрирования: развитие теории принятия государственных решений, методологии политического прогнозирования, административно-государственного управления в кризисных и конфликтных ситуациях, технологии взаимоотношений государственной администрации и средств массовой информации¹.

Совершенствование государственного управления и администрирования приобретает особую актуальность в настоящее время, когда потребность реформирования, изменения привычного уклада власти выходит на первый план.

¹ Гоголев А.М. Этапы становления теории государственного администрирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2016. – Вып. 33 – С. 257.

Решение проблем публичного управления в настоящее время – это уже совместная задача, консолидация усилий не только государственных органов, но и общественных ресурсов. Эффективность осуществления государственных функций является залогом экономической стабильности и достаточного уровня благосостояния граждан¹.

Повышение уровня открытости органов власти, доступ гражданского сообщества к информации о деятельности государственного аппарата и получение обратной связи о качестве и доступности получения государственных услуг позволяет находить пути совершенствования управления в части оказания государственных услуг населению.

Качество государственного администрирования невозможно оценить без выделения оценки его эффективности. Для повышения эффективности функционирования аппарата, его адаптивности к нововведениям требуется формирование единой, подходящей любой отрасли деятельности, методологии оценки. Сейчас оценка эффективности государственного аппарата рассматривается как постоянная деятельность государственных и общественных институтов, что обуславливает актуальность исследований по разработке систем оценивания государственного управления.

Существующие методики оценки эффективности работы государственного аппарата, а также методики, которые разрабатывают на протяжении длительного времени ученые, в основном ориентированы на анализ финансовых затрат, и, как следствие, на сложившуюся экономическую ситуацию².

В качестве общего критерия результативности государственного управления такие исследования, как правило, выделяют улучшение экономики и качества жизни населения³. Но указанные методики не отвечают реалиям настоящего

¹ См.: Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the fundamental cause of long-run growth // Handbook of Economic Growth. N. Y.: Elsevier. 2005. Vol. 1A. P. 386–472. doi: 10.1016/S1574-W84(05)01010-1; Business, Public Policy, and Society. L.M. Lesser. – The Dryden Press; 2000.

² Боязитов Д.Р. Совершенствование системы оценки эффективности государственного управления экономикой региона: дис... к. эконом. наук. 2018. 184 с. (с. 25)

³ Артамонов А.Д. Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления: дис... д. эконом. наук. 2008. 277 с. (с. 28)

времени, в связи с чем растет спрос на разработку новых, включающих и иные аспекты, которые учитывали бы институциональные, социальные, цифровые и иные критерии оценки.

Многие авторы предпринимают попытки разработки единых критериев оценки эффективности государственного управления. Так, Аксенова Н.А. предполагает, что оценка должна происходить с помощью критериев, которые характеризуют как текущее состояние субъекта управления, так и ожидаемое. Автором предлагается методика сбалансированных показателей, которая оценивает не только экономическую составляющую, но и социальные параметры, способность системы развиваться и ее восприимчивость к нововведениям¹. Однако в предложенной методике эффективность систем государственного управления оценивается только по степени достижения ими поставленных целей, причем через призму социально-экономического эффекта. Система не учитывает саму организационную структуру органа, его функционирование, использование в деятельности технологий, которые бы повышали его эффективность при прочих равных значениях.

Целый ряд авторов, таких как Малик Е.Н., Гришковец А.А., Плешенков С.В., Пашковский Е.А., Борщевский Г.А., Майров В.И., сходятся во мнении, что эффективность государственного управления оценивается по обеспечению доступности государственных услуг населению. В частности, Еремина О.В. важным критерием в оценке эффективности государственного управления считает удовлетворенность социальных потребностей граждан, что выражается в системе социальных прав, которые закреплены нормативно. Алгоритмом оценки при этом является анализ поставленных целей и полученных результатов с учетом использованных ресурсов². Стоит отметить, что эти выводы подтверждены и результатами проведенной административной реформы, которая в большей

¹ Аксенова Н.А. Инновационная модель эффективности системы государственного управления: дис...к. эконом. наук. 2011. 185 с. (с. 35)

² Еремина О.В. Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления: дис...к. юрид. наук. 2020. 224 с. (с. 23)

степени затронула вопросы улучшения качества оказания необходимых услуг населению. При таком подходе вопросы сокращения иерархичности структуры, повышения за счет этого эффективности функционирования государственного аппарата в целом, внедрения гибких методов и способов организации деятельности отходят на второй план.

По мнению Ереминой О.В., институт оценки эффективности государственного управления должен базироваться не только на стратегическом направлении отрасли, но и на ежедневной деятельности органа, важным является сбалансированность количественных и качественных показателей, их сопоставимость, а также стремление к их оптимальному уменьшению. Оцениванию должен подвергаться не только орган власти, но и его подведомственные учреждения. Эта концепция расширяет область оценивания, позволяя рассматривать деятельность органа власти не в отвлечении от остальных, взаимосвязанных с ним учреждений, а совместно с ними. Это дает возможность повысить объективность оценки.

Интересным представляется выделение Артамоновым А.Д. критерия, который был обозначен в концепции административной реформы, но не реализован в полной мере в системе государственного управления, – оптимизация состава функций и численности государственных органов¹. Выделенный критерий имеет действительно принципиальное значение для формирования эффективной модели государственного управления. Трансформационные процессы, происходящие в обществе, требуют от государства адаптации. Среди ключевых направлений важное место в такой адаптации занимает совершенствование организационной структуры государственного управления в целях его приведения в соответствие субъекта управления его объекту².

¹ Артамонов А.Д. Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления: дис...д. эконом. наук. 2008. 277 с. (с. 31)

² Калмакова, с. 108 Кабытов П.П. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. – 2019. – № 8. – С. 107-120.

Отправной точкой процесса формирования системы оценки эффективности государственного управления, в том числе государственного администрирования, на региональном уровне можно считать появление в июне 2007 года Указа Президента Российской Федерации Владимира Путина «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹. Именно тогда эффективность деятельности государственного аппарата на уровне субъекта Российской Федерации стала оцениваться системно.

При этом ключевые показатели эффективности глав регионов определялись как совокупность экономических показателей, по которым оценивается эффективность деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, утверждаемых главой государства, методы расчетов которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Становление системы оценки глав регионов и органов публичной власти в том виде, который мы имеем сейчас, продолжалось больше десятилетия. Количество критериев, их содержание и принципы оценки видоизменялись до 2021 года. В настоящий момент оценка осуществляется по 20 показателям, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68.

Указанный перечень включает в себя двадцать ключевых показателей оценки эффективности работы губернаторов во всех сферах.

Отдельно выделен критерий, оценивающий качество использования отечественных информационно-технологических решений в сфере здравоохранения, образования, городского хозяйства и строительства, общественного транспорта – «Цифровая зрелость».

Оценка эффективности работы глав регионов не только показывает текущее состояние процессов, происходящих в региональном сообществе, но и служит

¹ См.: Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 // Собрание законодательства РФ. 2007, № 27, ст. 3256.

обоснованием для корректировки государственной кадровой политики, что позволяет повышать эффективность государственного управления в целом¹.

Чтобы создаваемая система оценки была релевантной основным направлениям деятельности, необходима предварительная систематизация по целям. Это даст возможность определить корреляцию разных видов деятельности и величину конкретного вклада в достижение цели.

Систематизация по целям определяет выбор предмета контроля – результат деятельности или процесс его достижения. Возникают ситуации необходимости контроля именно процесса выполнения задачи. Например, когда происходит внедрение существенных изменений, процесс занимает длительное время, результат слабо измерим в течении периода исполнения. Или, когда само выполнение установленных стандартов определяется как приоритет для руководства².

Основной целью реализации государственной политики при таком подходе становится ориентация на повышение сбалансированности пространственного развития посредством выявления преимуществ региона, создания и развития новых центров динамического экономического и культурного роста на территории субъекта, что позволит обеспечить всестороннее развитие территории и гражданского сообщества³.

Оценка эффективности деятельности государственных служащих, в частности показатели эффективности руководителей субъектов Российской Федерации, заинтересовала законодателей относительно недавно, если сравнивать с использованием этих методик в бизнесе. Очевидно, что среда функционирования государства кардинально отличается от бизнес-среды. Коммерческим

¹ См.: Методика оценки доверия высшим должностным лицам и органам исполнительной власти / Серия книг: Теория и методика профессионального обучения и воспитания взрослых.

² См.: Шалик К.К. Значение показателей эффективности деятельности руководителей субъектов Российской Федерации в системной оценке эффективности государственного управления // Монография. Под общей редакцией Г.Ю. Гуляева. Пенза. 2020. с. 115- 126

³ См.: Магомедова М.М., Лабазанов И.М. Особенности государственного управления на федеральном и региональном уровнях в современных условиях хозяйствования // Региональные проблемы преобразования экономики. 2019. № 3. с.38-47.

предприятиям необходимо постоянно совершенствоваться, чтоб оставаться длительное время на рынке, при этом не теряя своих лидирующих позиций. В государственных структурах отсутствует конкуренция, так как государство является единственным поставщиком услуг – у граждан нет альтернативного поставщика государственных услуг, без изменения гражданства.

Государство, имея властные полномочия по отношению к гражданам, определяет правила оказания своих услуг. Следовательно, может менять содержание услуги или порядок ее оказания в одностороннем порядке. В этом случае, недостаточное качество, из-за отсутствия альтернативы, не приводит к потере потребителя и его влияние на качество обслуживания крайне незначительно¹.

На сегодняшний день объективно существует потребность такой системы оценки эффективности именно государственного управления, особенно на региональном уровне, которая учитывала бы указанную выше специфику деятельности.

Показатели различных уровней государственного управления должны находиться во взаимосвязи и являться составляющими факторами достижения целей следующего уровня иерархии. И при невозможности определить вклад того или иного органа в достижение общей цели ставить вопрос о целесообразности существования органа в том виде, в котором он существует, или с тем комплексом полномочий, которые он имеет.

Разработка и внедрение показателей эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ – важный этап создания системы эффективного государственного управления в России, успех которого зависит от сочетания с другими элементами системы оценки государственного управления².

¹ См.: Чазова И.Ю. Оценка эффективности системы государственного управления // Евразийский союз ученых. 2020. № 1(70). с. 53-59.

² См.: Булявичус Е.В., Уразметов Р.У. О системе оценки эффективности деятельности государственного и муниципального управления // Политика, государство и право. 2015. № 11.

Важное концептуальное значение в организации деятельности публичной власти приобретают принципы, на которых основывается политическое, административное, правовое, экономическое и другое регулирование. Принципы политики, права, менеджмента, экономики и других научных отраслей являются основой функционирования практически всех государственно-административных процессов и, соответственно, оценки эффективности деятельности, в том числе органов государственной власти на региональном уровне, принятых ими решений, создают основу формирования политико-управленческой культуры должностных лиц¹.

Формирование и соблюдение указанных принципов в системе государственного управления обеспечивает правильное функционирование государственного аппарата в целом, эффективность его реформирования и позволяет решать задачи, стоящие перед государственными органами всех ветвей и уровней власти.

Именно системное следование принципам и их соблюдение являются одним из значимых условий эффективного осуществления деятельности органов власти.

В государственном администрировании ценности² и принципы³ имеют определяющее значение, так как представляют собой основу всей административно-управленческой системы – они являются ориентирами теории и практики государственного администрирования, закрепляются нормативно и влияют на организацию всей системы государственной службы.

¹ См. к примеру: Скурко Е.В. Принципы права в современном нормативном правопонимании. М.: Юрлитинформ, 2008. – 200 с.

² См. Бойко Е.А. Ценностная государственная служба и ценности государственных служащих: установление, измерение, формирование / Е. А. Бойко, В. Н. Меньшова // Евразийский интеграционный проект: цивилизационная идентичность и глобальное позиционирование: Материалы Международного Байкальского форума, Иркутск, 20–21 сентября 2018 года / Под научной редакцией Е.Р. Метелевой. – Иркутск: Байкальский государственный университет, 2018. – С. 16-23; Бойко Е. А. Ценности государственной службы России - от деклараций к действиям / Е. А. Бойко, В. Н. Меньшова // Вопросы управления. – 2017. – № 1(44). – С. 7-16.

³ См.: Братоновский С.Н., Деменчук Д.В. Принципы государственного управления // Научно-практический журнал «Гуманизация образования». – 2018. – № 6. – С. 20-27.

Закрепление основных постулатов организации управленческих отношений обеспечивает стабильность функционирования как системы государственной службы в целом, так и отдельных ее отраслей, формирует правосознание должностных лиц и граждан, непосредственно зависящих от деятельности государственных органов.

Сегодня в отечественной политической и социологической науках появились работы, актуализирующие ценностные основания института государственного управления и администрирования. Авторы показывают, что дальнейшее развитие ценностного подхода, например, в государственной службе обусловлено пониманием его предназначения и ценностей, а не только за счет ужесточения внешних и внутренних регуляторов¹.

При этом такие авторы как Е.А. Бойко и В.Н. Меньшова обращают внимание на социологический анализ документов государственной службы с точки зрения ценностных составляющих, вытекающих из Конституции РФ и Концепции развития государственной службы в РФ².

Авторами обосновывается необходимость согласования экспертами определения, правового закрепления и внедрения в государственные органы нормативных ценностей государственного управления.

¹ См.: Оболонский А.В. Бюрократия: в поисках новых моделей // Общественные науки и современность. – 2014. – №3. – С.1-21; Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С.7-30; Молина А.Д. Ценности в государственном управлении: роль организационной культуры // Международный журнал теории организации и поведения. – 2009. – № 12(2). – С. 266-279; Молина А.Д. и Кассандра Л. МакКаун. Сердце профессии: понимание ценностей государственной службы // Вестник общественного образования. – 2015. – № 18(2). – С. 375-396; Немировский В.Г., Сафронова К.В. Специфика ценностных ориентаций политической элиты (по материалам Красноярского края) // Власть. – 2014. №7. – С 140-143.

² См.: Бойко Е.А., Меньшова В.Н. Ценности государственных и государственных служащих: перспективы для России // Власть. – 2015. – №4. – С.116-123; Бойко Е.А., Меньшова В.Н. Пилотный мониторинг профессионального самочувствия сотрудников Сибирского федерального округа: от замысла к реализации/ Материалы VI международной социологической Грушинской конференции «Жизнь исследования после исследования: как сделать результаты чувствами и признаками», 16-17 марта 2016 г. / отв. ред. А.В. Кулешова. М.: АО «ВЦИОМ», 2016. – С.103-110.

Анализ результатов исследования указанных авторов показал, что государственные служащие положительно воспринимают нормативные ценности государственной гражданской службы. Вместе с тем, такие ценности, как «лояльно относиться к государству и государственным органам» и «обеспечивать гражданам возможность реализовать свое право на участие в управлении делами государства и общества» получили в ходе опроса самих государственных служащих относительно низкие оценки. Это, по мнению Е.А. Бойко и В.Н. Меньшовой, не может не настораживать и, более того, противоречит миссии института гражданской службы как службы общественного служения – New Public Service (NPS)¹.

В свою очередь система государственного управления на общероссийском уровне и на уровне субъектов федерации опирается на трех основных группах принципов, которые, так или иначе, выделяют исследователи в области политологии и права.

Первой наиболее важной группой является группа принципов, которая свойственна всем институтам публичной власти – это конституционные, такие как принципы законности, демократизма, приоритета прав и свобод человека и гражданина, разделения властей, единства системы публичной власти и т. д.

Принцип единства системы публичной власти напрямую влияет на организацию и функционирование власти на уровне субъектов федерации и обеспечивает единообразие общегосударственных интересов на всех уровнях власти в соответствии с принципом разделения властей: законодательной, судебной и исполнительной².

¹ Бойко Е.А. Ценностная государственная служба и ценности государственных служащих: установление, измерение, формирование / Е. А. Бойко, В. Н. Меньшова // Евразийский интеграционный проект: цивилизационная идентичность и глобальное позиционирование: Материалы Международного Байкальского форума, Иркутск, 20–21 сентября 2018 года / Под научной редакцией Е.Р. Метелевой. – Иркутск: Байкальский государственный университет, 2018. – С. 20.

² См.: Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 2008.

Конституционные нормы по сути своей не только определяют приоритеты деятельности государственной службы, но и являются концептуально-правовой основой отраслевых институтов.

Основным мерилом эффективности публичной власти, от которого зависят все остальные критерии, по мнению Ульянова А.Ю., является степень реального обеспечения прав и свобод гражданина¹. Данное утверждение подтверждается и тем, что в целом основная миссия государственных структур с демократическим режимом – это осуществление деятельности в интересах общества.

Соблюдение принципа народовластия в субъектах федерации и на национальном уровне проявляется в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов публичной власти путем уполномочия на это общественных институтов². Граждане не только должны иметь доступ к информации о деятельности органов власти, но и возможность оценить эту деятельность и вносить предложения для ее совершенствования, в чем также выражается и принцип гласности.

Открытость аппарата правительства и его человеко-ориентированность и клиентоцентричность выражаются во взаимодействии с неправительственными организациями, бизнесом, гражданами³. Сетевое взаимодействие является важным условием функционирования эффективной структуры правительства. Опираясь на то, что государственное управление – это организующее и регулирующее воздействие государства на жизнь общества в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования⁴, можно говорить об обоюдостороннем процессе

¹ См.: Ульянов А.Ю. Принципы оценки эффективности публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. – 2023. – № 2. – С. 23-27.

² См.: Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // С Конституцией по жизни: избранные научные труды. М.: Формула права, 2013. – 294 с.

³ См.: Смешко О.Г. Государственное управление: на пути построения эффективной системы // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2017. № 5. с. 40-46

⁴ См.: Михайлова О.В. Основные направления развития государственного управления в РФ и его эффективность // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2016. – № 1. – С. 166-172.

взаимодействия государства и общества, соответственно соблюдение и реализация принципов народовластия и гласности за счет развития внешней среды, изменение социальных приоритетов в обществе являются значимыми условиями эффективной публичной власти.

Ко второй группе принципов, на которых базируется публичная власть, можно отнести общеправовые принципы, основными из которых являются верховенство права, принцип справедливости и легитимность. Правовые категории всегда находятся в доминирующем положении по отношению к политике, что выражается в нормативно закреплённых положениях, регламентирующих все сферы деятельности в правовом государстве¹.

Справедливость сама по себе как морально-правовая категория представляет собой совокупность представлений о допустимом в социальном взаимодействии и может выражаться в нормах закона, как элемент общественного и управленческого правосознания².

В системе государственного управления принцип справедливости характеризует соотношение ответственности должностных лиц и результатов деятельности органов исполнительной власти.

Однако государственная власть, тем более государственное администрирование как политическое явление, не сможет существовать без нормативного закрепления и признания обществом. Принцип легитимности здесь выступает базой для функционирования системы государственного аппарата.

Конституционные и универсальные принципы предопределены нормами права и являются обязательными и незыблемыми для всей системы органов власти федерального и регионального уровня, в то время как третья группа принципов может видоизменяться в зависимости от целей и задач, которые ставятся в

¹ См.: Сабирова М.Л. Реализация идеи верховенства закона в современной России // Вестник экономики, права и социологии. – 2016. – № 1. – С. 163-165.

² См.: Байгутлин Р.И. К вопросу об эффективности правового регулирования (опыт аксиологического подхода к проблеме) // Вестник Челябинского гос. ун-та. Право. – Вып. 17. – 2008. – № 31 (132). – С. 8.

среднесрочной и долгосрочной перспективе, такие принципы называют специальными, или отраслевыми¹.

Особенность этих принципов в том, что они задаются задачами и целями, которые стоят перед политическим целеполаганием и правовым регулированием и способствуют их достижению.

Общетеоретические, конституционные, политико-управленческие и специальные принципы тесно связаны и не конкурируют между собой, в совокупности они имеют концептуальное значение, задавая основополагающие качественные характеристики института государственной власти.

Федеральный государственный аппарат с учетом базовых ценностей и потребностей общества, оценки деятельности государственных структур в целом формирует основные приоритеты государственного администрирования не только на федеральном уровне, но и на региональном и муниципальном уровнях власти. Стратегическое целеполагание основывается на понимании сути и определении перспектив развития всех сфер общественной деятельности, выборе способов и методов осуществления такого развития. Ретрансляция стратегического планирования на региональный уровень заключается в определении и закреплении главных целей и задач государственного управления, которые позволят повысить благосостояние граждан путем создания условий жизни, удовлетворяющих их требованиям.

Итак, политическое содержание государственного администрирования связано не только с соблюдением принципов государственности, правового государства, демократии, развития гражданского общества и защиты прав человека, и с реализацией публичной власти через функционирование государственного аппарата – фактически речь идет о государственном администрировании как системной составляющей государственного управления. В этом контексте важным является обеспечение прозрачности и открытости

¹ Кулагин Д.А. Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти / Д.А. Кулагин // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 27 (281). – С. 19-26.

институтов государственного администрирования и самого государственного аппарата, особенно на региональном уровне в условиях многоставных обществ и федеративных государств.

Государственное администрирование должно осуществляться с учетом политических, экономических и социальных факторов, что позволит достичь оптимального результата в решении государственных задач и обеспечении благосостояния населения. В целом, политическое содержание государственного администрирования направлено на создание устойчивого и развитого государства и общества, которое будет эффективно управляться и защищать интересы своих граждан.

Таким образом, государственное администрирование является инструментом политической власти для достижения ею своих целей и реализации своих программ. При этом оно должно учитывать конституционные и другие ограничения, а также административно-управленческую практику органов государственной власти и интересы населения. Важной задачей государственного администрирования является обеспечение эффективного управления и принятия решений в условиях быстро меняющейся внешней и внутренней среды.

1.3. Государственное администрирование на региональном уровне: модели и практика

Повышение качества государственного управления – это вызов, который стоит перед государственным аппаратом на всех уровнях власти. Поиск методов, способов, моделей функционирования государственных структур – это одна из задач, которые пытаются решать регионы на субфедеральном уровне.

При этом серьезной и научной, и управленческой задачей остается применение в государственном управлении, и главным образом администрировании, современных управленческих моделей. Среди последних необходимо обратить внимание на человеко (клиенто-) ориентированные управленческие практики в государственном и муниципальном управлении, которые позволяют преодолеть дистанции между властью и обществом, аппаратом государственного администрирования и населением, государственными служащими и гражданами.

В связи с этим нами выделены для сравнительного анализа некоторые российские регионы, которые достигли значимых результатов в разработке и реализации новой модели государственного регионального администрирования по таким значимым направлениям, как:

- «Бережливое министерство» (Республика Татарстан, Республика Башкирия, Кировская область, Рязанская область и др.);
- проектное управление (Белгородская область, Республика Саха (Якутия) и др.);
- «Корпоративный университет» (Нижегородская область);
- оценка эффективности (KPI) руководителей региональных органов исполнительной власти (Челябинская область);
- комплексная программа реализации административной реформы (Калининградская область);

Вместе с тем на сегодняшний день ни одному из субъектов РФ не удалось предложить системный и целостный проект клиентоориентированного и бережливого регионального администрирования.

Анализ опыта регионов показывает, что, как правило, в поисках методов совершенствования внутренних и внешних процессов, моделей структурных и функциональных изменений органы государственной власти субъектов Российской Федерации не предлагают качественно новые модели, а стараются активнее обращаться к практикам как мирового, так и отечественного опыта, реализованным либо в других сферах (коммерция, банковский сектор, бизнес), либо предлагаемым к реализации в императивном порядке федеральным центром.

Наибольшую популярность в этой связи приобрел мировой опыт эффективного управления – это lean-подход¹ (5S, составление карт ценностей и процессов, кайдзен-технологии и др.), и диктуемые федеральным центром технологии проектного управления, стратегического планирования, бережливого управления и оценки эффективности как глав регионов, так и органов государственной власти в целом.

Изучение региональных практик показало, что уникального опыта создания комплексной оценки эффективности государственного управления на региональном уровне, как и методики его повышения не разработано. А внедрение отдельных практик позволяет решить проблему качества управления только в каком-то одном, конкретном направлении, а не в целом.

Стоит отметить, что внедрение бережливого управления в государственный сектор носит эпизодический характер в силу того, что регионы предпринимают попытки внедрить в свою работу только отдельные технологии. Так, внедрение бережливого управления происходит по двум направлениям:

¹ См.: Царенко А. С., Гусельникова О. Ю. Проекты «Бережливый регион», «Бережливая поликлиника», «Бережливый город» как шаги на пути к созданию «Бережливого Правительства»: оценка реализации лин-инициатив в государственном секторе РФ // Государственное управление. – 2019. – № 73. – С. 167—203.

– либо органы власти участвуют во внедрении бережливого управления в определенные сферы – здравоохранение, образование, производство, и в этом случае выступают организаторами изменений;

– либо внедрение происходит в сам орган власти, в его структуру, и здесь государственный орган уже сам выступает участником этих улучшений.

В связи с этим широко распространенные lean-технологии (лин-технологии), используемые в коммерческой среде, получили новое развитие в государственном управлении.

ГОСТ по бережливому производству дает следующее определение бережливого управления (lean) – это «концепция организации бизнеса, ориентированная на создание привлекательной ценности для потребителя путем формирования непрерывного потока создания ценности с охватом всех процессов организации и их постоянного совершенствования через вовлечение персонала и устранение всех видов потерь»¹.

Другими словами, бережливое управление позволяет с помощью оптимизации рабочих процессов и улучшения организации труда существенно повышать производительность и снижать затраты на достижение результата. Концепция бережливого управления в отношении государственного сектора актуальна еще и потому, что это клиентоцентричная модель, позволяющая эффективно реализовать одну из ценностей государственной службы – служение гражданам страны – субъектам деятельности государства.

Концепция бережливого управления строится главным образом на ценностях и учете потерь. Ценностью в государственном управлении является человек и его потребности, а потерями – это издержки, некачественно оказанная услуга, излишние процедуры, временные затраты².

¹ См.: ГОСТ Р 56020-2014 «Бережливое производство. Основные положения и словарь».

² См.: Шахворостов Г.И., Самсонов В.С., Удалова Н.Е., Тесленко Е.С. Проблемы и задачи реализации бережливого управления в системе административного управления в исполнительных органах государственной власти // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 4(55). с. 153-160.

Наиболее важным во внедрении этой методологии в систему государственного администрирования является то, что все участники – субъекты и объекты политико-административного управления – должны быть вовлечены в процесс не только формально, но и в реальности, они должны реагировать на изменения, понимать, какие процессы необходимо оптимизировать. Все это должно происходить системно и комплексно, тогда будут устраняться потери и, соответственно, расти эффективность.

Внедрение в государственное управление таких современных технологий и методов работы позволяет повышать его гибкость и адаптивность к внешним факторам, а также эффективность. В силу этого представление деятельности государственного аппарата как непрерывного процесса позволяет не только выделить последовательность функций управления, но и определить, какие процессы необходимо оптимизировать, какие исключить, а какие усовершенствовать таким образом, чтоб минимизировать потери и повысить эффективность государственного администрирования.

Одним из первых регионов, в котором произошло внедрение технологий бережливого управления в государственный сектор, стала Республика Татарстан. Внедрение лин-технологий в Республике Татарстан было обусловлено необходимостью повышения производительности труда, уровня рентабельности предприятий и профессиональной подготовки лин-кадров во всех отраслях.

В 2010 году была разработана дорожная карта по развитию промышленных предприятий, которая была направлена, в том числе на улучшение взаимодействия государства и бизнеса. Ориентир на внедрение инновационных технологий был заложен и в стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан¹. Вообще, бережливое производство (lean production) – концепция менеджмента, основанная на неуклонном стремлении к устранению всех видов потерь. Оно предполагает вовлечение в процесс оптимизации бизнеса каждого сотрудника и

¹ См.: Давыдова Н.С. Бережливое производство: монография. Ижевск, Изд-во Института экономики и управления, ГОУВПО «УдГУ», 2012 – 138 с.

максимальную ориентацию на потребителя. В настоящее время бережливое производство используется компаниями во многих странах и в разных отраслях.

Основополагающим условием организации любой эффективной деятельности является формирование у руководителей и всех сотрудников в целом такой картины мира, которая подталкивала бы их к пониманию того, какие проблемы существуют в организации их работы, к каким затратам они ведут, и какие решения могли бы их разрешить, тем самым оптимизировать ежедневную деятельность.

В качестве примера реализации таких технологий Р.А. Тимофеев приводит систематизацию информации на рабочем столе персонального компьютера, что позволяет не только структурировать информацию визуально и очистить пространство виртуального рабочего стола, но и повысить производительность труда в части экономии времени, затраченного на поиск нужной информации¹. В государственном и муниципальном секторе существует множество потерь, связанных с ожиданием обработки информации, получением документов, неиспользованным человеческим капиталом, излишней обработкой, дублированием функций и бюрократизмом².

Однако, внедрение улучшений в государственное управление, к примеру, в Республике Татарстан ограничилось только работой с системой 5S, которая была принята в экспериментальном порядке в некоторых органах исполнительной власти, в частности в министерстве труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан и министерстве промышленности и торговли Республики Татарстан³.

¹ См.: Тимофеев Р.А, Абрамова А.В. Проекция современной концепции бережливое производство на электроэнергетический кластер Республики Татарстан // Научный альманах. – 2015. – №8 (10). – С. 331-336.

² См.: Суворова Я.А., Лисицына В.В. Бережливое производство в государственном и муниципальном управлении // Материалы Международной научной конференции (Казань, 28 - 29 ноября 2019 г.). Том 1. – С. 472-475. https://dspace.kpfu.ru/xmlui/viewer?file=158607;F_ISMEF2019_Vol1__472_475.pdf&sequence=1&isAllowed=y

³ См.: Царенко А. С., Гусельникова О. Ю. Проекты «Бережливый регион», «Бережливая поликлиника», «Бережливый город» как шаги на пути к созданию «Бережливого Правительства»:

Основой всех улучшений является порядок, структурированность и понятность как информации, так и предметов, которые эту информацию несут, поэтому чистота и порядок на рабочем месте, в местах хранения информации, в персональном компьютере – это залог успешного освоения системы 5S. Идея, которая является основополагающей для внедрения системы 5S, – это оптимизация всех процессов, которые можно оптимизировать¹. Система 5S связана с предметной областью, с тем, что можно структурировать.

В административном управлении основными видами потерь, которые требуют устранения для повышения эффективности являются такие как неоконченная работа, некачественно подготовленные документы, и, как следствие, повторная работа с ними, длительные и этапные процессы согласования, лишние передвижения документов, в том числе физические, при наличии электронного документооборота.

Практика показывает, что в производственном секторе внедрение данной системы происходит по всем 5 шагам, что позволяет получить желаемый эффект, а в государственном управлении, как правило, ограничиваются 3-4 этапами, а постоянное совершенствование уходит на второй план.

Так, в Республике Татарстан в рамках реализации проекта «Бережливое министерство» были утверждены стандарты рабочих мест, кабинетов министерств, проведены обучающие семинары по бережливому управлению, но в большей степени внедрение lean-технологий было направлено на производственный сектор². Целью этого проекта было формирование корпоративной культуры

оценка реализации лин-инициатив в государственном секторе РФ // Государственное управление. - 2019. – № 73. – С. 167-203.

¹ См.: Прибраженский С.В. 5S – инструмент бережливого производства // Производственный менеджмент: теория, методология, практика. – 2016. – № 6. – С. 138-142.

² См.: Долгосрочная целевая программа «Реализация проекта «Бережливое производство» в Республике Татарстан на 2012–2013 годы»: постановление кабинета министров Республики Татарстан от 06.02.2012 № 85 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/917048015?ysclid=li2y3ca4ht128036101>

стандартизации рабочего места, оптимизация повторяющихся процессов, повышение безопасности труда¹.

Сложность внедрения данной технологии в том, что недостаточным оказывается пройти один раз все шаги концепции, важно постоянно соблюдать эти принципы, они должны стать постоянными для всех, а для этого каждый должен ощущать свою сопричастность к этому. Именно эти требования учли в другом регионе России – Ульяновской области.

Внедрение принципов бережливого управления в Ульяновской области было сфокусировано на органах государственной власти. В 2012 году Правительство Ульяновской области и ПАО Сбербанк заключили соглашение по внедрению принципов бережливого производства. Были определены четыре пилотные площадки среди органов власти, на которых проводилось внедрение бережливых технологий². Основными инструментами, которые внедрялись в органах власти Ульяновской области, были такие технологии как 5S и картирование процессов.

Государственное администрирование по сути своей можно представить, как совокупность взаимосвязанных процессов, мероприятий и оказываемых услуг для граждан. Это значит, что любой процесс в государственном администрировании можно разбить на этапы или действия, которые помогают достичь желаемого результата. Одной из ценностей государственного управления является удовлетворение потребностей граждан, создание для них благоприятных условий жизни, в связи с этим актуальным для административного сектора становится инструмент бережливого производства – карта потока создания ценности (карта процесса).

Как правило, большинство организаций и структур государственного управления идут по наиболее легкому, с точки зрения затрат и приложенных усилий, пути внедрения инструментов бережливого управления и начинают его с

¹ См.: Пугачева М.А., Мурзабаева А.Н. Современные инструменты менеджмента качества: 5S в сфере государственного управления // Форум молодых ученых. – 2018. – № 12(28). – С. 932-944.

² См.: О внедрении принципов бережливого производства [Электронный ресурс] / Администрация Губернатора Ульяновской области. – Режим доступа: <https://kadr.ulgov.ru/news/686>

5S. Создание карты процесса, как считают Елагина В.Б. и Царева Г.Р., должно быть первым этапом применения концепции бережливого производства. Эта позиция обоснована тем, что создание карты процесса позволяет выявить в процессах так называемые «узкие» места и проблемы, и затем подобрать такие инструменты бережливого производства, которые позволят повысить эффективность процесса¹.

За полгода реализации проекта по бережливому управлению в аппарате Правительства Ульяновской области было оптимизировано девять процессов, что повысило эффективность работы в отдельных процессах, хотя и носило не системный, а точечный характер. Успешность внедрения системы 5S согласно отчетности, представленной на официальном сайте Правительства Ульяновской области, составляет 68 процентов.

Внедрение инструментов бережливого производства в органах исполнительной власти Ульяновской области также дало свои результаты в тех процессах, которые оптимизировались. В основном это были процессы, связанные с делопроизводством и оказанием услуг населению по выдаче справок и документов, в частности время на регистрацию одного входящего письма снизилось с 9 до 5 минут, картирование процесса предоставления услуг по записи актов гражданского состояния позволило выявить потери и сократить их на 38,7 процентов путем внедрения электронного архива.

Для внедрения инструментов бережливого производства, в том числе картирования процессов, необходимо вовлечение максимального количества участников процесса в эту деятельность, только лишь постановка задачи от руководства о внедрении того или иного инструмента не даст результата, необходим комплексный подход: обучение сотрудников, формирование рабочей команды, определение процесса, который будет подлежать картированию, постановка цели.

¹ См.: Елагина В.Б., Царева Г.Р. Применение картирования потока создания ценности как инструмента бережливого производства // Век качества. – 2021. – № 3. – С. 94-106.

В Ульяновской области вопросам обучения гражданских служащих в рамках пилотного проекта было уделено значительное внимание. На первоначальном этапе были проведены тренинги и ролевые игры по инструментам бережливого производства и их применению, всего в обучение было вовлечено 303 человека¹. Определены ответственные лица и процессы, которые требуют оптимизации, сформированы рабочие команды и подготовлены карты процессов, характеризующие не только настоящее состояние процессов, но и желаемое. На первоначальном этапе были поставлены цели и задачи.

Залогом успешного внедрения новых технологий является вовлечение участников процесса в эту деятельность, поддержка инициатив. Так, в Ульяновской области одним из основных направлений работы была система отработки инициатив участников процесса внедрения бережливых инструментов. Уникальность бережливого производства именно в том, что участники процесса становятся инициаторами изменений, и система начинает трансформироваться и изменяться в лучшую сторону за счет активного участия мотивированных сотрудников. Правительством Ульяновской области разработано и утверждено положение о кайдзен-предложениях, которым определён порядок подачи, рассмотрения и внедрения инициатив.

Кайдзен – это постоянное стремление сотрудников к усовершенствованию деятельности всеми способами, выступление с идеями, позволяющими повысить эффективность². Применение системы кайдзен откликается ценностям государственного управления – постоянное совершенствование.

Указанная система не требует больших затрат, основой ее существования является инициатива сотрудников к улучшению процессов и своих рабочих мест. Система кайдзен работает не сверху вниз, а наоборот – инициатива исходит от рядовых сотрудников. Кайдзен – это концепция, в которой руководство и

¹ См.: О внедрении принципов бережливого производства [Электронный ресурс] / Администрация Губернатора Ульяновской области. – Режим доступа: <https://kadr.ulgov.ru/news/686>

² См.: Татарникова Л.И. Организация работы с кайдзен-предложениями // iPolytech Journal. 2016. № 11 (94). с. 107-123.

сотрудники взаимодействуют как партнеры на условиях доверительных отношений¹.

Учитывая, что в концепции кайдзен центром является человек и его вовлечение в процессы деятельности организации, постулатами, которые актуальны для государственного управления, являются:

1. возможность обучения на рабочем месте. Развитие личностных и профессиональных качеств способствует более быстрому росту квалификации сотрудника, а соответственно качественному выполнению своей деятельности. Возможность получения непрерывного образования в процессе работы позволяет работникам не только развиваться, но и выступать с предложениями для совершенствования деятельности организации;

2. ротация кадров позволяет расширить возможности для развития компетенций сотрудника и избежать профессионального выгорания. Кроме того, сотрудник, переведенный в другое подразделение или получивший новый функционал, по-иному смотрит на процесс и на этапе его изучения может обнаружить проблемы, мешающие его эффективному протеканию;

3. вознаграждения в системе кайдзен тесно связаны с достижениями организации. Формирование корпоративной культуры, в которой каждый может высказывать предложения, позволяет самореализовываться всем сотрудникам².

При внедрении пилотного проекта бережливого управления в Ульяновской области был поддержан и реализован 81 процент инициатив, что позволяет сделать вывод о том, что среди сотрудников была сформирована корпоративная культура, характеризующаяся открытостью и стремлением к совершенствованию.

Другая попытка внедрения инструментов бережливого производства, а именно карты создания потока ценности, – пример Воронежской области. На уровне субъекта принято распоряжение о реализации бережливого управления в

¹ См.: Вэйдер М. Инструменты бережливого производства: мини-руководство по внедрению методик бережливого производства. М.: 2017. 116 с.

² См.: Стуков С.П., Елагина В.Б. Система «кайдзен»: основы, преимущества и возможности введения в российских компаниях // Вестник магистратуры. – 2018. – № 1-3(76). – С. 77-79.

деятельности органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений. В регионе были определены процессы, который требуют оптимизации и путем создания карт процессов, выявлены проблемные места.

Так же, как и в Ульяновской области одним из процессов, который подвергся модернизации является документооборот. Например, департаментом социальной защиты населения Воронежской области проанализированы формы заявлений на предоставление мер социальной поддержки, выявили, что необоснованно большое их количество затрудняет и затягивает процесс оформления пособий, в связи с чем разработали унифицированную форму, тем самым сократив время на оказание государственной услуги¹.

Попытки внедрения инструментов бережливого управления есть во многих регионах Российской Федерации. Проект «Бережливое правительство» затронул такие регионы как Башкирия, Северная Осетия, Адыгея, Кировская и Рязанская области, Нижегородская область и другие. Но, как правило, бережливые инструменты затрагивают изменение процессов в обеспечении документооборота или в предоставлении разного рода государственных услуг. Их внедрение не позволяет качественно изменить структуры государственных органов или пересмотреть функционал государственного органа. Эти инструменты позволяют навести порядок на местах, в чем-то структурировать процесс.

Если рассматривать внедрение инструментов бережливого производства с точки зрения обозначенных нами критериев, то они предоставляют возможность улучшить показатели в части предоставления государственных услуг, повысить их доступность, а также обеспечить достаточный уровень внедрения инноваций за счет использования инструментов, не специфичных для государственной гражданской службы. Использование lean-технологий дает возможность корректировать финансовые затраты на осуществление полномочий благодаря

¹ См.: Шахворостов Г.И., Самсонов В.С., Удалова Н.Е., Тесленко Е.С. Проблемы и задачи реализации бережливого управления в системе административного управления в исполнительных органах государственной власти // Регион: системы, экономика, управление. – 2021. – № 4(55). – С. 153-160.

тому, что пересматривается весь процесс и из него исключаются незначительные этапы, которые, возможно, требуют бюджетных затрат, но в целом большой экономии бюджетных средств в государственных структурах не возникает.

Необходимо отметить, что некоторые регионы используют инструменты бережливого управления во взаимосвязи с другими решениями, например, с такими как проектное управление.

Нормативно закреплённое начало проектному управлению в Российской Федерации положено было в 2016 году в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации об организации проектной деятельности в стране. Но внедрение технологий проектного управления на уровне регионов началось раньше.

Внедрение проектного управления в государственном аппарате стало возможным благодаря развитию новых элементов государственного менеджмента, таких как мониторинг и достижение качественных и количественных результатов деятельности, экономия бюджетных средств за счёт создания новых видов организационных структур, расширение возможностей для осуществления деятельности государственными служащими за счёт участия в отдельных проектах. Основными отличиями проектного управления от процессного являются команда и уникальность результата¹.

В процессном управлении команда сформирована по функциональному признаку, она относительно устойчива и постоянна и выполняет повторяющие процессные функции. При проектном управлении команда формируется для каждого проекта и целью этих проектов является достижение конкретного результата. В государственном секторе процессное управление не исключается при проектном, а скорее, является его частью.

Проектная команда представляет собой определенное количество сотрудников, за которыми закреплены определенные роли и задачи. При этом

¹ Мирошниченко И.В., Шпиро Л.А. Проектное управление в государственном секторе: зарубежный опыт и российская практика // Вестник Удмуртского университета. – 2019. – Т.3. – С. 365.

проектный подход направлен на достижение стратегических целей в определенные сроки и с заданным бюджетом. При этом проектная деятельность требует особо тщательного контроля, планирования и высокоорганизованного руководства человеческими ресурсами¹.

Проектное управление можно рассматривать как особый вид управленческой деятельности, которая опирается на достижения конкретного результата посредством определенной модели действий. Достоинствами проектного управления в сравнении с процессным являются повышение эффективности использования ресурсов, взаимодействия участников проекта на всех уровнях, соблюдение сроков достижения цели, а иногда и их сокращение².

Деятельность организации и ее руководителя при проектном подходе в управлении представляется как совокупность проектов, а не процессов, для реализации которых предлагаются специализированные инструменты и методы, позволяющие достичь лучшего эффекта.

Показателен в части реализации проектного управления совместно с инструментами бережливого производства опыт Белгородской области. Основы проектного управления в области были заложены еще в 2010 году. Объективными предпосылками для этого стали интенсивное социально-экономическое развитие области, рост числа инвестиционных проектов, что повлекло за собой необходимость формализации, контроля большого количества проектов и повышения эффективности работы.

Проблема управления в Белгородской области стала предпосылкой к реализации проектной деятельности, с помощью которой у Правительства региона появилась возможность координировать и контролировать существующие проекты, а у исполнителей – понимание своей роли в структуре проекта и ответственности за действия и принимаемые решения. Проектная деятельность в

¹ См.: Леонова О.В., Любкина О.Р. Особенности институционализации и практик развития проектного управления в российских регионах (на примере Белгородской области) // Среднерусский вестник общественных наук. – 2019. – Т.14. № 4. – С. 29-42.

² См.: Терентьева З.С., Хализова И.А. Гибкие методы управления проектами, анализ и сравнение // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2019. – Т.8. – № 1 (26). – С. 374-376.

регионе – система согласованных задач, которые были поставлены для создания уникального продукта в рамках определенных требований и ограничений¹.

Модель проектной деятельности в Белгородской области применяется не только внутри органов исполнительной власти, но и при реализации проектов, которые реализуются совместно с бизнес-сообществом.

Проект проживает несколько стадий: инициация проекта – инициатор подает заявку о реализации проекта, заявка регистрируется, далее рассматривается экспертной комиссией и принимается решение о реализации / не реализации проекта. Если проект реализуется, то наступает стадия планирования проекта, которая включает в себя разработку паспорта проекта, плана управления проектом, контрольные точки, общая концепция и команда проекта. Так, наступает третья стадия – реализация проекта. На этой стадии по контрольным точкам отслеживается, как идет внедрение проекта, укладываются ли в обозначенные сроки и ресурсы, происходит корректировка. По окончании реализации проекта происходит его закрытие и подведение итогов².

Важным моментом в организации проектного управления в Белгородской области является система мотивации к участию в реализации проектов. Разработана система материальной мотивации – за инициацию, за участие и за завершение проекта. В качестве нематериальной мотивации проводится обучение сотрудников аппарата в области проектного управления и проведение конкурсов по проектной деятельности: лучший проектный менеджер, лучшая реализация народных идей в проектном управлении, лучшая практика организации проектной деятельности. Еще одним методом нематериальной мотивации является

¹ См.: Леонова О.В., Любкина О.Р. Особенности институционализации и практик развития проектного управления в российских регионах (на примере Белгородской области) // Среднерусский вестник общественных наук. – 2019. – Т.14. – № 4. – С. 29-42.

² См.: Котова, Е. С. Реализация проектного управления в муниципальных образованиях Белгородской области // Молодой ученый. – 2019. – № 2 (240). – С. 224-228.

присвоение рангов в области проектного управления – проектный специалист 4 класса может вырасти до менеджера проекта 1 класса¹.

Участие государственных служащих в реализации проектов дает им возможности для карьерного роста, самореализации, получения поощрений. Такая система мотивации позволила вовлечь в проектную деятельность половину служащих, которые 15 процентов своего рабочего времени занимаются реализацией проектов.

Результатами внедрения проектного управления стала реализация более 2 тысяч проектов, большинство из которых решали локальные задачи. Распространение проектного управления на территории муниципальных образований позволяет решать проблемы точно, тем самым повышая уровень благополучия населения на местах.

Положительными эффектами внедрения проектного управления в Белгородской области стали достижение прогнозируемого результата, сокращение сроков на 10-20 процентов, экономия бюджета на 5-10 процентов, участие граждан в инициации проектов, снятие административных барьеров, повышение инвестиционного климата и результативности деятельности. Внедрение проектного менеджмента позволило повысить эффективность работы за счет контроля за расходованием, распределением ресурсов, сократить сроки и повысить качество достигаемых результатов, повысить эффективность межведомственного и внутриведомственного взаимодействия². Главным достижением, по мнению Правительства Белгородской области, является перестройка мышления государственного служащего, который из исполнителя превращается в активного созидателя³.

¹ Базаев Н.Д. Внедрение проектного управления в деятельность органов исполнительной власти (на примере Белгородской области) // Научный вестник Южного института менеджмента. – 2019. – № 2. – С. 56-61.

² См.: Котова, Е. С. Реализация проектного управления в муниципальных образованиях Белгородской области // Молодой ученый. – 2019. – № 2 (240). – С. 224-228.

³ См.: Бережливое правительство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://belregion.ru/activity/projects/governors/>

Другим регионом, который также пошел по пути реализации проектного управления, стала Республика Саха (Якутия). Стимулом для этого стали проблемы, существовавшие в системе управления, – это нарушение исполнительской дисциплины в части указов главы государства и главы Якутии и недостаточно высокий уровень профессиональных компетенций государственных служащих¹. В рамках реализации проектного подхода в Якутии была создана система развития проектного персонала, сформирована модель компетенций и обучено более 900 гражданских служащих. Также предложенная модель компетенций адаптирована для оценки служащих при проведении аттестации и проведении конкурсов. Внедрение проектного управления позволило повысить уровень исполнительской дисциплины, а также профессиональные компетенции государственных служащих. Тем не менее развитие проектного управления в Якутии требует совершенствования, например, в части применения опыта Белгородской области по мотивации сотрудников государственных органов к участию в проектах. Сейчас проектное управление в Якутии по большей части реализуется в русле исполнения федеральных проектов.

Использование проектного метода управления позволяет не только реализовывать отдельные проекты «под ключ», но и повышает структурированность деятельности, определяет количественный состав участников для реализации того или иного проекта, а самое главное дает возможность получения конечного результата. Для эффективного функционирования государственного аппарата проектное управление должно органично вписываться в процессное управление, они должны сосуществовать и дополнять друг друга.

Проектное управление позволяет оценить экономическую эффективность деятельности органа исполнительной власти, степень достижения стратегических задач, качество исполнения поручений. Основное преимущество проектной

¹ См.: Синяева О.Ю. Особенности внедрения проектного управления в органах государственной власти Республики Саха (Якутия) // Вестник Университета. – М.: Государственный Университет управления. – 2018. – С. 60-90.

деятельности – это получение результата, который имеет качественный и количественный результат.

Нижегородская область взаимоувязала в системе государственного управления и государственного администрирования разные методы повышения эффективности. Благодаря функционированию Корпоративного университета Правительства Нижегородской области реализуется целый ряд проектов, которые направлены на повышение результативности регионального аппарата государственной власти.

Основной ресурс в управлении, на который направлено большинство предлагаемых изменений, – это государственный служащий. Формирование государственных служащих нового образца – главная задача регионального центра управления изменениями¹.

Нижегородским корпоративным университетом предложена концепция формирования корпоративной культуры, которая будет общей для всех региональных органов власти и администраций муниципальных образований области. Постоянное профессиональное и личностное развитие сотрудников, их вовлеченность в проектную деятельность, позволяют улучшить связи с обществом и сформировать позитивный образ гражданского служащего.

По данным 2022 года, Корпоративным университетом Правительства Нижегородской области (КУПНО) проведена диагностика компетенций 231 сотруднику органов исполнительной власти (органов местного самоуправления), 3065 сотрудников прошли комплексную оценку компетенций с оценкой уровня вовлеченности, 783 сотрудника обучились по программам осуществления проектной деятельности и 6874 гражданских (муниципальных) служащих приняли участие в дистанционных образовательных программах корпоративного университета. По подсчетам КУПНО экономическая выгода от проведения

¹ См.: Региональный центр управления изменениями с акцентом на команды / Корпоративный университет Правительства Нижегородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kupnokreml.ru/aboutus>

обучения и диагностик не во внешних организациях, а в Корпоративном университете, составила 18,2 млн рублей¹.

Реализация Правительством Нижегородской области проекта «Эффективный регион, эффективный муниципалитет» обусловлена отсутствием целостного представления о протекании процессов, в которых участвует большое число структурных подразделений. Для решения этой проблемы и повышения эффективности деятельности региональных органов власти в области внедряется проектный подход, и минимизируются все виды потерь с помощью инструментов бережливых технологий. С этой целью проводится обучение сотрудников, формируются команды лидеров изменений, которые транслируют философию бережливого управления в системе государственной службы.

В органах исполнительной власти Нижегородской области реализуется 446 проектов по внедрению бережливых технологий, по прогнозам высвободится более 50 тысяч часов в год. В регионе работает 39 функциональных проектных офисов, которые представляют 325 так называемых агентов изменений.

Важным отличием внедрения проектов по повышению эффективности управления в Нижегородской области является вовлечение в них не только государственных служащих, но и муниципальных, следовательно, формирование корпоративной культуры, внедрение проектной деятельности и бережливого управления происходит комплексно, что позволяет сбалансировано развиваться всему региону². Для вовлечения в процесс внедрения бережливых технологий был проведен конкурс «Бережливая инициатива», в рамках которого было отобрано 156 заявок. Гражданские (муниципальные) служащие, участвующие во внедрении бережливых инструментов и проектной деятельности, стимулируются нематериальными способами, что позволяет повысить их вовлеченность.

¹ См.: Развитие государственного управления: опыт Нижегородской области /Бочаров С.В. // VI Санкт-Петербургский международный форум труда. 2022.

² См.: Перемены начинаются с людей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://smarteka.com/uploads/files/2020/11/26/8aa2577a-5816-44f7-bd48-c0577bcea03bc1892846-1ea1-4987-96ba-946a2e172f57.pdf>

В этом регионе предпринята попытка не только комплексной оценки компетенций государственных и муниципальных служащих, но и разработаны методика анализа процессов на основе подходов бережливого производства и методика анализа вовлеченности сотрудников в эти процессы.

Анализ по этим методикам проводит корпоративный университет, который по итогам предоставляет руководителям рекомендации и инструменты для отработки проблемных зон. Минусом этой разработки является то, что сам орган власти не вовлечен в процесс анализа процессной и проектной деятельности и не имеет возможности самостоятельно изучить возникающие проблемы.

Трансформация государственного управления в Нижегородской области охватывает практически все сферы деятельности, что позволяет повысить эффективность и адаптивность системы. Правительство региона пытается использовать в работе большее количество инструментов, позволяющих оптимизировать процессы, в том числе за счет экономии материальных и физических ресурсов.

Особое внимание при реализации человеко ориентированных административных технологий в системе государственного и муниципального управления необходимо уделять эффективности работы не только руководителей органов власти, но руководителей структурных подразделений аппарата администрирования. Рассмотрим несколько примеров.

Оценка эффективности руководителей органов исполнительной власти в Челябинской области проводится ежегодно с 2015 года. Результаты проведенной оценки, сводный рейтинг руководителей рассматриваются на комиссии, по оценке эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти. Выявляются зоны роста в управленческих компетенциях руководителей, даются рекомендации, которые закрепляются протоколом, их исполнение контролируется на протяжении следующего отчетного периода.

Приведенная система оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти позволяет через личность и компетенции

руководителя оценить работу государственного органа. Отметим, что оценку производят сторонние органы исполнительной власти, сам орган принимает участие в оценке только в том случае, если он назначен ответственным за оценку какого-либо показателя.

Пример внедрения системы оценки эффективности руководителей органов исполнительной власти в Челябинской области показателен тем, что это комплекс критериев, который оценивает не только особенности внедрения каких-либо технологий или качество оказания государственных услуг, но и позволяет определить результативность деятельности по совокупности других показателей. Ежегодная оценка позволяет органам исполнительной власти видеть свои успехи и неудачи, выраженные в численных показателях и проводить работу над ошибками. Анализ сводных рейтингов руководителей органов исполнительной власти Челябинской области за 2015-2021 годы позволяет увидеть, в каких компетенциях руководитель органа исполнительной власти преуспевает, а какие ему необходимо совершенствовать. Однако, стоит отметить, что зачастую ситуация, согласно представленным на сайте отчетам, меняется коренным образом и те руководители, которые были в лидерах, опускаются на самые нижние точки рейтинга. Вероятнее всего это объясняется возникновением у органа исполнительной власти новых, неспецифичных задач, на которые оперативно отреагировать получается не сразу.

Вместе с тем реализация положений административной реформы невозможна без консолидации усилий федеральных и региональных органов власти. Федеральным центром обозначены основные цели, которые необходимо достичь – это повышение качества и доступности услуг, оказываемых населению, исключение избыточного государственного регулирования в отношении субъектов предпринимательства, оптимизация функций и структуры органов власти и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.¹ Наибольший простор для осуществления открывает последняя цель, связанная с

¹ См.: Ванькаева О.Б. Основные подходы в определении административной реформы в Российской Федерации // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. – 2020. – № 1 (40). – С.102-108.

эффективностью государственного аппарата, так как включает в себя любые мероприятия, которые напрямую или косвенно влияют на этот показатель.

Однако на уровень субъектов Российской Федерации передано достаточно много полномочий по способам, формам и методам повышения эффективности работы. Каждый регион самостоятельно вправе определять формат своей работы, с учетом тех целей, которые требуется достичь.

Так, Правительство Нижегородской области на первоначальном этапе пошло по пути подготовки региональных нормативных правовых актов, которые устанавливали главные направления административной реформы в регионе и шаги, которые необходимо предпринять. Среди основных направлений отмечалось повышение эффективности государственного администрирования и укрепление связей органов исполнительной власти региона и граждан. Сбалансированность экономики субъекта закладывалась в основу улучшения качества жизни граждан, кардинального изменения демографической ситуации, а также повышения доверия населения к политике региона и государства в целом¹.

В регионе в составе государственно-правового департамента осуществляет свои функции отдел реализации административной реформы и обеспечения конституционных прав граждан.

Была создана комиссия по проведению административной реформы в Нижегородской области, основными целями которой было рассмотрение вопросов, связанных:

- с дублированием функций и полномочий органов исполнительной власти региона;
- с разграничением полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта;

¹ См.: Указ Губернатора Нижегородской области от 05.07.2006 № 43 «О мерах по проведению административной реформы органов исполнительной власти Нижегородской области» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=152021092&backlink=1&&nd=152015032> (Дата обращения 19.06.2023)

- с оптимизацией структуры и функций органов исполнительной власти, подведомственных им учреждений;
- с разграничением в органах исполнительной власти функций, касающихся регулирования экономики, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления услуг населению;
- с разработкой и дальнейшим внедрением в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- с разработкой административных регламентов, контролем их исполнением, а также за формированием и выполнением мероприятий, направленных внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, за повышением их качества и доступности;
- с подготовкой рекомендаций по оптимизации функционирования органов исполнительной власти и введению механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти¹.

В рамках осуществления мероприятий по административной реформе Правительством Нижегородской области были достигнуты следующие результаты:

- в регионе предоставляет около 1600 государственных и муниципальных услуг, проводится правовая экспертиза сведений о государственных и муниципальных функциях и мониторинг размещения их в информационной системе «Реестр государственных и муниципальных услуг (функций) Нижегородской области». По итогам 2020 года по показателю перевода услуг в электронный вид и полноты и достоверности сведений в указанном реестре Нижегородская область входит в число субъектов Российской Федерации, у которых данные показатели выше среднего по России и составляют 97% и 76% соответственно (средняя оценка по России 86% и 61% соответственно).

¹ См.: Указ Губернатора Нижегородской области от 06.12.2007 № 68 «Об утверждении Положения о комиссии по проведению административной реформы в Нижегородской области» // Информационно-правовой портал «Гарант.ру» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/hotlaw/novg/168749/> (Дата обращения 19.06.2023)

– разработано около 550 технологических карт межведомственного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг (функций)¹;

– разработано и внедрено в практику около 70 административных регламентов для муниципальных образований в сферах образования, земельных отношений, градостроительной деятельности, имущества и недвижимости, жилищных отношений и строительства².

В целях оптимизации работы органов исполнительной власти Правительством Нижегородской области апробируются методики передачи обеспечивающих функций на аутсорсинг, что позволяет высвободить ресурсы для обеспечения иных функций государственного органа.

Создание центра обработки документов и работы с населением в 2021 году позволило реализовать для жителей региона получение государственной услуги по принципу «единого окна» в любом из 38 органов власти, а использование цифровых инструментов, в том числе программных роботов увеличило скорость регистрации обращений в три раза, а количество действий, ранее выполняемых вручную, по некоторым операциям в пятьдесят раз³.

В целом в Нижегородской области последовательно реализуются все цели административной реформы, которые ставились федеральным центром для субъектов.

В Калининградской области для успешной реализации концепции административной реформы была разработана программа, основные цели которой продолжали политику, определяемую Правительством Российской Федерации:

¹ См.: Отчет по результатам деятельности государственно-правового департамента Нижегородской области за 2020 год. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://gpd.nobl.ru/documents/reports/> (Дата обращения 19.06.2023)

² См.: Административная реформа. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://gpd.nobl.ru/activity/1718/> (Дата обращения 19.06.2023)

³ См.: Нижегородский опыт трансформации государственного управления. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://hr.government-nnov.ru/ru-RU/news/default/view/624> (Дата обращения 19.06.2023)

- организация деятельности органов исполнительной власти, в том числе с их реорганизацией при необходимости, с целью достижения целевых показателей и ориентацией на управление по результатам;
- оптимизация государственных функций, прозрачность их осуществления, обеспечение эффективности предоставления государственных услуг и межведомственного взаимодействия;
- стандартизация и регламентация деятельности органов исполнительной власти в части оказания государственных услуг, внедрение новых методов, форм и технологий работы в этой сфере¹.

Правительством Калининградской области на первом этапе реформирования был организован комплексный анализ управленческих функций, в ходе которого было выявлено, что в среднем около 5-20 процентов функций, а иногда и больше дублируются в нескольких органах власти. С точки зрения функциональности выделили четыре вида функций – нормативно-регулирующие, исполнительно-распорядительные, контрольные. В связи с этим проведены организационно-структурные мероприятия в системе органов исполнительной власти Калининградской области и утверждена их структура, в которую на сегодняшний день входят Губернатор Калининградской области, Правительство Калининградской области, министерства, службы и агентства Калининградской области².

Целью такой оптимизации было сокращение дублирования функций, четкое разграничение функций государственной политики по отраслям, выстраивание четкой структуры межведомственного взаимодействия.

¹ Постановление Правительства Калининградской области от 29.06.2006 № 482 «О программе проведения административной реформы в Калининградской области на 2006-2010 годы» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов «Кодекс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/469730604> (дата обращения 19.06.2023)

² См.: Указ Губернатора Калининградской области от 31.05.2022 № 40 «Об определении системы и структуры исполнительных органов Калининградской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов «Кодекс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/406097414> (дата обращения 19.06.2023)

На момент проведения административной реформы количество органов исполнительной власти в Калининградской области сократилось на 41 процент (с 36 до 21), а численность государственных служащих в 2 раза¹.

Согласно официальным источникам информации сейчас аппарат Правительства Калининградской области прирос за счет появления новых функций и, соответственно, ведомств и насчитывает 16 министерств, 6 агентств и 4 службы. Стоит отметить, что прирост составил 23 процента, что говорит о том, что положительный эффект от реализации административной реформы в регионе присутствует².

В целях информационной открытости, обеспечения прозрачности деятельности органов исполнительной власти в Калининградской области ведется трансляция заседаний Правительства.

В 2014 году утверждена государственная программа «Эффективное государственное управление»³, основная цель которой логично вытекает из названия, – повышение эффективности управления. Реализация этих целей осуществляется за счет повышения эффективности и результативности деятельности государственных служащих и формирования высокоэффективного кадрового состава и резерва правительства.

По итогам 2021 года удовлетворенность населения результатами работы аппарата правительства составила 52 процента, однако уровень доверия к власти, несмотря на информационную открытость, не достиг планового показателя и составил 31,1 процент. В целях формирования качественного кадрового состава

¹ См.: Торба А.В. О практике реализации административной реформы в Калининградской области // Управленческое консультирование. 2009. № 1. с.50-57.

² См.: Структура Правительства Калининградской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gov39.ru/vlast/government/>

³ См.: постановление Правительства Калининградской области от 25.03.2014 № 145 «Об утверждении государственной программы Калининградской области «Эффективное государственное управление» // Информационно-правовой портал «Гарант.ру» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/9704098/> (Дата обращения 19.06.2023)

управленческие кадры Калининградской области проходят повышения квалификации, тренинги, семинары, всего обучено 27,1 процент¹.

Калининградская область находится в числе регионов-лидеров по переводу социально значимых массовых услуг в электронный вид. Министерством цифровых технологий и связи Калининградской области в 2022 году запущен в эксплуатацию региональный портал предоставления государственных услуг, на котором жители региона могут обратиться за получением 54 услуг, не посещая орган власти.

Основными приоритетами реализации административной реформы в Челябинской области стали идентичные тем, что ставили перед собой и другие субъекты страны. Но отдельно в программе Челябинской области выделены аспекты, связанные с повышением эффективности взаимодействия органов исполнительной власти гражданского общества, модернизация системы информационного, ресурсного и кадрового обеспечения аппарата правительства для реализации административной реформы, а также разработка и совершенствование механизмов распространения положительного опыта государственного управления².

В рамках реализации положений указанной программы в результате анализа функций госорганов была реформирована структура органов исполнительной власти и произошло их сокращение более чем на 40 процентов, также произошло сокращение заместителей Губернатора Челябинской области на 30 процентов. Данные изменения позволили сократить время на принятие управленческих

¹ См.: Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы Калининградской области «Эффективное государственное управление. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://minprom.gov39.ru/upload/2022/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82_2021_%D0%93%D0%9F_%D0%AD%D0%93%D0%A3.pdf (дата обращения 19.06.2023).

² См.: Постановление Губернатора Челябинской области от 16.10.2008 № 340 «Об программе административной реформы в Челябинской области на 2009-2010 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=162020709&page=1&rdk=0#I0 (дата обращения 19.06.2023).

решений и сконцентрировать ответственность за их принятие благодаря исключению аналогичных функций в разных органах власти¹.

Челябинская область добилась значительных успехов в организации предоставления государственных услуг населению. В 2009 году Челябинская область представила на конкурс по реализации административной реформы проект по функционированию центров предоставления услуг. Уникальность проекта заключалась в принципе «одного окна». В рамках проекта «Электронная Россия» в Челябинской области был создан первый в стране региональный портал государственных услуг.

В целом после реформирования структуры и полномочий государственных органов Челябинская область сместила акцент административной реформы на совершенствование предоставления государственных услуг, что также соответствует вектору, устанавливаемому на федеральном уровне. В регионе регулярно, начиная с 2013 года, проводятся заседания комиссии по повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг, на которых рассматриваются вопросы перевода новых услуг в электронный вид, анализируется уровень удовлетворенности заявителей работой многофункциональных центров и качеством предоставляемых услуг, принимаются решения о создании новых центров, а также совершенствованию текущих².

Стоит отметить, что все мероприятия по работе системы оказания государственных услуг в Челябинской области информационно открыты, сведения размещаются в открытом доступе на официальном сайте, что обеспечивает реализацию еще одного направления административной реформы – прозрачность управленческих решений.

¹ См.: Шилкин А.М. Административная реформа в РФ и Челябинской области: нормы и реальность // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – 2006. – № 13. – С. 363-371.

² См.: постановление Губернатора Челябинской области от 04.03.2010 № 67 «О комиссии по проведению административной реформы в Челябинской области». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gossujba74.ru/documents/379> (дата обращения 19.06.2023).

Власти Вологодской области в рамках административной реформы большое внимание уделили оптимизации структуры и функций государственного аппарата.

Стоит отметить, что в начале проведения административной реформы Вологодская область находилась, по данным Росстата, на одном из последних мест по количеству государственных служащих, в связи с этим вопросы, связанные с пересмотром структуры правительства, выявлении основных и избыточных функций государственных органов вышли на первый план¹.

К 2012 году количество органов исполнительной власти было уменьшено с 53 до 31, а количество государственных служащих сократилось практически вдвое².

Учитывая политику Правительства области, которая ориентируется на постулат, что оптимизация – это непрерывный процесс, который должен быть ориентирован на функциональность и эффективность структуры, департамент государственного управления и кадровой политики Вологодской области на постоянной основе осуществляет мониторинг и анализ действующей структуры и функций органов власти и предлагает изменения с учетом этого.

Реализация проекта «Организационная эффективность» позволяет планировать и проводить мероприятия по оптимизации системы государственного и муниципального управления. Проект направлен на оптимизацию штатной численности, функций и структуры органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений³.

¹ См.: Постановление Правительства Вологодской области от 23.04.2007 № 537 «О Программе и плане мероприятий по проведению административной реформы в органах исполнительной государственной власти Вологодской области в 2007-2008 годах». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=125025239&backlink=1&&nd=125023660> (дата обращения 20.06.2023)

² См.: Постановление Правительства Вологодской области от 25.10.2010 № 1238 «О Программе и плане мероприятий по проведению административной реформы в органах исполнительной государственной власти Вологодской области в 2010-2013 годах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/441645174> (дата обращения 20.06.2023)

³ См.: Старт проекта «Организационная эффективность». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dgs.gov35.ru/vedomstvennaya-informatsiya/novosti/277/110248/> (Дата обращения 20.06.2023).

Конечный результат проекта – это снижение расходов областного бюджета на содержание подведомственных учреждений и повышение эффективности работы.

В 2018 году и в 2022 году произошли организационные изменения не только в отдельных структурах, но в целом во всей системе органов власти Вологодской области¹. Была также сокращена должность Председателя Правительства Вологодской области с передачей полномочий главе региона, произошло объединение некоторых управлений в структуре департаментов в связи с идентичностью их полномочий².

В рамках реализации проекта «Организационная эффективность» был решен вопрос, связанный с повышением качества ведения учета, оставления отчетности и оптимизация расходов областного бюджета. Благодаря централизации указанных функций повысилась прозрачность учетных процессов, скорость выполнения учетных функций, внедрены единые принципы работы сотрудников, решены проблемы кадрового дефицита, унифицирован порядок проведения контрольных мероприятий, сокращены затраты на ведение учета путем оптимизации численности сотрудников³.

В части обеспечения доступа граждан к получению государственных услуг в электронном виде в Вологодской области также проведена значительная работа. На сегодняшний день на территории региона действуют и оказывают услуги 28 многофункциональных центров и 92 территориально обособленных структурных подразделения в сельских поселениях⁴.

¹ См.: Вологодская область продолжает оптимизацию госслужащих. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://okuvshinnikov.ru/press/news/vologodskaya_oblast_prodolzhaet_optimizaciyu_gossluzhashchih/ (Дата обращения 20.06.2023)

² См.: Устав Вологодской области: принят постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 03.10.2001 № 481 (в редакции от 26.11.2022). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/938501265> (дата обращения 20.06.2023)

³ Дектярёв Д.С. Анализ практики субъектов Российской Федерации по централизации учета в государственных и муниципальных учреждениях // Научно-практический журнал «Аспирант». 2021. № 2. С. 57-64.

⁴ См.: Официальный портал Правительства Вологодской области. [Электронный ресурс] –

В области с 2010 года с целью повышения информационной открытости, эффективности взаимодействия с гражданским сообществом ведется реестр государственных услуг и функционирует соответствующий портал. Ежегодно количество заявлений на получение услуг в электронном виде возрастает, что позволяет говорить о востребованности портала¹.

Опыт регионов по реализации административной реформы в целом похож в связи с установлением единых целей, которые должны быть достигнуты. Стоит отметить, что первый этап административной реформы, связанный с оптимизацией организационной структуры, разграничением полномочий прошел с разной степенью успешности во всех регионах, но с течением времени результат в большинстве регионов утратил силу, так как государственные аппараты снова стали необоснованно разрастаться. Отдельного внимания заслуживает механизм управления по результатам, который до настоящего времени удалось реализовать не в полной мере. Создание эффективной системы мониторинга результатов деятельности региональных органов власти, государственных служащих – это задача, которую возможно решить совместными усилиями при условии трансляции положительного опыта регионов.

Подводя итоги необходимо отметить, что государственное управление в первую очередь – это политическая деятельность, общие ориентиры и направления которой задаются федеральными институтами власти. Государственный аппарат, реализующий эту функцию, при таком подходе представляет собой совокупность федеральных и региональных органов власти и подведомственных им учреждений, объединённых единой концепцией, государственной политикой, задающей ориентиры осуществления деятельности.

В контексте формирования властной вертикали можно говорить о том, что федеральный центр, устанавливая четко определенные цели и приоритеты

Режим доступа: https://vologda-oblast.ru/novosti/novosti_organov_vlasti/v_2021_godu_oblastnym_portalom_gosuslug_vologzhane_v_ospolzovalis_bolee_138_tysyach_raz/ (дата обращения – 20.06.2023)

¹ См.: Корепина А.В. Организационно-правовые основы деятельности исполнительной власти Вологодской области/ А.В. Корепина. 2017. 194 с.

развития, тем самым предопределяет формы и способы их достижения. Так, неслучайно сначала развитие регионального управления получает развитие в контексте административной реформы, а затем бережливого управления, прорабатываемых на федеральном уровне, далее формируются проектное управление и KPI. Как мы видим, по опыту развитых регионов совершенствование регионального государственного администрирования проводится в рамках тех положений, концепций, которые транслируются федерацией. И, несмотря на то, что региональные органы власти не ограничены в способах и методах повышения своей эффективности, применение на практике получают только общеизвестные и доступные методики. Важным представляется и то, что в большинстве случаев достигнутые высокие результаты проведенных преобразований с течением времени утрачивают свою силу, например, разрастается численность госаппарата, а повторное применение инструментов, которые использовались ранее для устранения проблемы не дает эффекта. В такой ситуации, когда появляются новые приоритеты, изменяются подходы к государственному управлению, на первый план выходит не просто гражданин как клиент, а уже в трендах обозначается человекоцентричность как одна из ценностей государственной службы – особую важность приобретают инструменты и методики, которые могут подстроиться и адаптироваться практически под любые вызовы.

В Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дефиниция «государственное управление» определяется как «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹, что не в полной мере отображает многогранность этого процесса.

В свою очередь государственное администрирование включает в себя не только политико-управленческий и социально-экономический аспект, но и

¹ См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I), ст. 3378.

организует и воздействует на общественный порядок, оказывает влияние на общественную жизнедеятельность граждан. Определяющим фактором принятия рациональных решений, обоснованности и эффективности деятельности государственных органов выступает социальность – наполненность этой деятельности общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей¹.

При этом эффективность работы аппарата государственной власти как процесс государственного администрирования оценивается во многих плоскостях: на официальном уровне благодаря методикам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, утвержденным на федеральном уровне, а также каждым гражданином по показателям уровня жизни, развитости социальной инфраструктуры, духовной сферы, законности и правопорядка, социальной справедливости, национальной безопасности². Однако в большинстве регионов не предпринимается попыток создания качественного инструментария, позволяющего не только всесторонне оценивать эффективность государственного управления, но и на основании этого разрабатывать меры, которые позволили бы повысить его качество. Разработка комплексной модели оценки позволит выявлять проблемные места в государственном администрировании и находить эффективные решения.

Таким образом, качество и эффективность регионального государственного администрирования – функционирование государственного аппарата – приобретает политическое содержание в силу ее особой значимости в общей системе институтов публичной власти современной России как на национальном (федеральном), так и региональном уровне.

¹ См.: Егоров В.П., Слинков А.В. Современная организация государственных учреждений России. М. – 2016. 214 с.

² См.: Чепунов О.И. К вопросу об организации государственного управления // Социально-политические науки. 2018. № 1. с. 20-25.

2. Анализ государственного администрирования в Новосибирской области

2.1. Региональное государственное администрирование: особенности и проблемы эффективности

Реформа государственного управления, одной из целей которой была оптимизация государственных органов и повышение эффективности государственного аппарата в целом, не привела к ожидаемым результатам. В условиях глобальных трансформационных изменений система государственного управления, особенно на региональном уровне, оказалась слабо подготовленной, чтобы дать адекватный ответ общественно-политическим и социально-экономическим вызовам. В силу этого требуется использование новых моделей регионального государственного администрирования с использованием адаптивным и гибких политико-управленческих технологий.

Установление федеральным центром единых приоритетов и целей к реализации государственной политики на всех уровнях государственного управления является важнейшим фактором эффективности деятельности публичной власти. При этом устойчивость государственного управления в целом определяется системностью и единством приоритетов и требований в организации деятельности государственного аппарата на всех уровнях власти.

Основными приоритетами государственного управления, которые предъявляет федеральный центр, в том числе и к органам власти регионального уровня являются:

- обеспечение гражданского общества необходимой государственной поддержкой путем предоставления медицинской, социальной помощи, обеспечения необходимой инфраструктурой, создания возможностей для благополучной и стабильной жизнедеятельности;
- повышение конкурентоспособности национальной экономики, а также экономики субъектов Российской Федерации на уровне страны и на внешнеэкономическом уровне;

– реализация социальной направленности результатов деятельности хозяйствующих субъектов экономики, выражающаяся в повышении качества отраслей здравоохранения, культуры, науки и образования;

– совершенствование исполнения государственными органами управленческих функций через формирования управленческой культуры сотрудников государственного аппарата¹.

Новосибирская область входит в Южно-Сибирский макрорегион² и является ключевым регионом Сибири. В Сибирском федеральном округе регион занимает лидирующие позиции по уровню жизни и по итогам 2022 года находится, по сведения РИА Рейтинг, в 20-ке регионов России по социально-экономическому положению, качеству жизни населения и его материальному благополучию. Население региона составляет порядка 2,8 млн человек, а Новосибирск является третьим по численности населения городом России. Численность населения региона последние два года сохраняется примерно на одном уровне. Новосибирск – крупнейшая агломерация, которая обладает имеет потенциал в научно-образовательной сфере и оказывает влияние только на развитие макрорегиона, а также вносит существенный вклад в экономику страны.

Конкурентные преимущества Новосибирской области, такие как диверсифицированная экономика, благоприятная социально-экономическая ситуация, современная социальная инфраструктура, достаточный уровень развития научной и образовательной сферы, открывают широкие возможности для самореализации и притягивают в регион активных граждан. Миграционные процессы обязывает региональные власти продумывать стратегии повышения качества оказания услуг и их доступности.

Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года закрепляет миссию Новосибирской области в максимальном

¹ См.: Слепышев А.Л. Государственное управление: объекты и приоритеты. Часть II // Социум и власть. 2015. № 4 (54). с. 83-90

² См.: Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

раскрытии и реализации человеческого потенциала и в стремлении стать центром генерирования уникального человеческого капитала.

Доминантами социально-экономического развития в целях реализации указанной миссии становятся¹:

- ускоренное инновационное и технологическое развитие, сочетающее использование внутренних интеллектуальных ресурсов, технологий и привлечение внешних ресурсов, обеспечивающих инвестиции и компетенции масштабирования разработок для выхода на глобальные международные рынки;

- стимулирование роста реального сектора экономики, в том числе обрабатывающей промышленности, на основе ускоренного обновления фондов, использования новых технологий и выхода на новые рынки сбыта;

- развитие традиционных конкурентных преимуществ региона как транспортно-логистического центра через формирование соответствующей инфраструктуры, использование инструментов стимулирования, поддержки отраслей и привлечение инвестиций, в том числе через механизмы государственно-частного партнерства. Стоит отметить, что на протяжении нескольких лет Новосибирская область входила в число регионов-лидеров по уровню развития государственно-частного партнерства (ГЧП), в 2022 году после изменения методики расчета показателей по уровню развития ГЧП в субъектах Российской Федерации, общий показатель Новосибирской области, как и многих регионов изменился, в связи с отсутствием в течение года заключений новых крупных концессионных соглашений. Однако Новосибирская область продолжает находиться в топ-10 регионов России по другим составляющим методики: по результатам оценки накопленного опыта реализации проектов ГЧП – 8 место, по состоянию нормативно-институциональной среды – 5 место². В субъекте создан и

¹ О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года: постановление Правительства Новосибирской области от 19.03.2019 № 105-п // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2019.

² См.: Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП / Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/rejting_regionov_po_urovnyu_razvitiya_gchp/

работает инвестиционный фонд, который помогает привлекать частные инвестиции в инфраструктуру и сокращать расходы бюджета¹. Проводятся массовые мероприятия, которые позволяют привлекать общественные организации и бизнес-сообщество к решению проблем привлечения инвестиций, создания инфраструктуры и т. д.

— расширение и развитие инфраструктуры фундаментальных и прикладных научных исследований, и разработок с участием ведущих в своей области мировых ученых и созданием сетевых проектов и лабораторий. В регионе строятся, открываются и развиваются научные кластеры, которые не только сохраняют и развивают научный потенциал региона, но и привлекают специалистов из других субъектов. Снятие инфраструктурных ограничений для развития науки также дает возможность реализовывать масштабные проекты, привлекая в регион крупных инвесторов. Развитие кластерной политики в Новосибирской области является частью экономической политики, которая позволяет поддерживать конкурентные преимущества и региональные точки роста. Одной из таких точек роста является рабочий поселок Кольцово, которому присвоен статус наукограда Российской Федерации². Накопленный научно-технический и инновационный потенциал научно-производственного комплекса Кольцово позволяет решать важные задачи в области здравоохранения, экологической и биологической безопасности не только в интересах отдельного региона, но и страны. Уникальность научных разработок по ряду направлений подтверждается признанием их результатов ведущими зарубежными институтами и Всемирной организацией здравоохранения.³ В рейтинге инновационных регионов России SMART, который основывается на ежегодном мониторинге таких

¹ См.: Об инвестиционном фонде Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 29.06.2016 № 78-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>

² См.: О присвоении статуса наукограда Российской Федерации рабочему поселку Кольцово Новосибирской области: Указ Президента Российской Федерации от 17.01.2003 № 45 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 4. Ст. 294.

³ См.: Гвоздева А.А. Перспективы развития наукоградов и инновационных кластеров на примере наукограда Кольцово и Биофармацевтического кластера Новосибирской области // Россия: тенденции и перспективы развития. 2022. № 17-3. с. 57-59.

составляющих как научное лидерство региона, устойчивость его развития, технологическая политика, антикризисная поддержка и развитие предпринимательства, Новосибирская область находится в группе лидеров, занимая 7 место¹, тем самым подтверждая курс региона на развитие научного и инновационного потенциала;

– укрепление и развитие малого и среднего предпринимательства как масштабного резерва экономического роста, занятости и уровня жизни населения, создание условий для начинающих предпринимателей и стимулирование техно-предпринимательства. Малый и средний бизнес в Новосибирской области получает поддержку со стороны Правительства. Регион сотрудничает с представителями бизнес-сообщества, создает специальные точки притяжения предпринимателей (бизнес-инкубатор Академпарк, Центр информационных технологий, Промбиотех, Центр прототипирования и др.), разрабатывает и активно внедряет меры поддержки малого и среднего бизнеса. Благодаря созданию привлекательных для коммерческого сектора условий в Новосибирской области появляется большое количество рабочих мест и регион имеет устоявшиеся позиции среди регионов по привлечению инвестиций в основной капитал²;

– совершенствование государственного управления, в том числе через цифровизацию, формирование сбалансированной бюджетной и налоговой политики региона и внедрение эффективного коммуникативного инструмента, обеспечивающего конструктивное взаимодействие органов власти с бизнесом и населением, направленного на формирование имиджа Новосибирской области как территории благоприятного инвестиционного климата и комфортной среды для жизни.

Другими словами, это создание условий для развития и роста человеческого потенциала. Процветание государства напрямую зависит от качества человеческих

¹ Рейтинг регионов SMART версии 2022 г. // Ассоциация инновационных регионов России. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://i-regions.org/reiting/rejting-regionov-smart/>

² См.: Емельянович А.А., Овчинников М.С. Перспективы развития малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2019. № 1(19). с. 254-258.

ресурсов, причем это имеет отношение не только к тем лицам, которые исполняют должностные обязанности в структуре государственного аппарата, но в первую очередь – к гражданам, ради которых государство осуществляет свою деятельность. Индекс человеческого потенциала определяется на основе показателей, характеризующих здоровье, уровень образования и доходы населения, т.е. это интегральный показатель, который отражает уровень развития экономики и ее качество, уровень развития системы образования, системы здравоохранения, состояния экологической среды и т. д.¹

Всего Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области до 2030 годы обозначено три приоритета – это:

- 1) развитие человеческого капитала и социальной сферы;
- 2) развитие конкурентоспособной экономики с высоким уровнем предпринимательской активности и конкуренции;
- 3) создание современной и безопасной среды для жизни, преобразование городов и поселков Новосибирской области.

Для реализации каждого приоритета ставится стратегическая цель, которая масштабно и объемно описывает тот эффект, который планируется достичь, например, в приоритете – это достижение высокого уровня благосостояния человека, создание благоприятного климата и согласия в обществе. Для достижения этой цели ставятся конкретизированные цели и задачи, которые предполагают конкретные действия:

- принятие мер для увеличения населения. Этому поспособствует, к примеру, создание условий для привлечения граждан из других регионов (миграционный прирост) и принятие мер по поддержке семей с детьми (естественный прирост);
- формирование привычки к здоровому образу жизни, пропаганда «здоровых» привычек и доступность медицинской помощи;

¹ См.: Маршалова А.С., Новоселов А.С., Ковалева Г.Д. Региональная политика: приоритеты и принципы реализации // Вестник Кузбасского государственного технического университета. 2016. № 3. с. 128-135

- обеспечение возможностей для занятости населения, максимальная реализация трудового потенциала граждан;
- формирование условий для образования, самообразования граждан, что позволит им быть конкурентоспособными на рынке труда и т.д.

Таким образом, сформулированы все цели первого и второго уровня, которые реализуются путем решения поставленных в рамках этих целей задач. Стратегические цели преследуют реализацию миссии Новосибирской области, коррелируют с целями региональных составляющих национальных проектов Российской Федерации¹ и их достижением, и решение поставленных для их достижения задач способствуют выполнению ключевых показателей деятельности Губернатора Новосибирской области.

Одним из основополагающих документов, который в том числе определяет цели государственного управления, является Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Документ определяет приоритетные задачи, достижение которых позволит обеспечить равные возможности для реализации экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повысит качество их жизни, обеспечит устойчивое экономическое и научно-технологическое развитие регионов, а также максимально привлечет население к решению региональных и местных задач².

В этих условиях попыток реализации единой комплексной оценки эффективности организации деятельности органов исполнительной власти в современной России не так много, и, как показал анализ региональной практики,

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

² См.: Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13

как правило, это оценка по отдельным критериям или направлениям деятельности, которая не может охватить все сферы деятельности государственных органов.

Для развития государственного управления требуется разработка единых методологических подходов к системе управления рисками, внутреннего контроля и аудита, как механизмов обеспечения качества управления. Определение единых критериев оценки эффективности государственного администрирования и выработка универсальной комплексной системы, которая даст возможность пошагово оценить качество исполнения госорганом своих функций независимо от отрасли его деятельности, позволит не только оценить эффективность, но и предпринять меры для ее повышения.

Такой всесторонний подход к оценке качества, эффективности работы государственного органа принят за основу при внедрении в Новосибирской области системы оценки эффективности органов власти, платформой для реализации которой является механизм аудита.

Оценка эффективности принятия решений об изменении организационной структуры аппарата управления реализуется комиссией по вопросам государственного управления (далее – комиссия).

В 2019 году были сформулированы основные цели комиссии, которые состоят в формировании предложений, направленных на:

- совершенствование государственного управления в регионе, повышение эффективности деятельности областных исполнительных органов и подведомственных им учреждений;
- разработку мер, направленных на оптимизацию механизмов исполнения функций государственного управления;
- обеспечение согласованных действий областных исполнительных органов во взаимодействии с органами местного самоуправления при проведении мероприятий по повышению эффективности государственного управления в Новосибирской области;

– подготовку и рассмотрение предложений, направленных на формирование единой кадровой политики, оптимизацию структуры, полномочий и функций областных исполнительных органов, подведомственных им государственных учреждений Новосибирской области, государственных унитарных предприятий Новосибирской области.

Оценка организации деятельности в региональных исполнительных органах проводится посредством анализа системы управления. Любые изменения, связанные с организацией управления региональных органов исполнительной власти или их подведомственных учреждений, рассматриваются комиссией через призму их обоснованности, целесообразности и реальной или потенциальной эффективности. Для этих целей разработана и применяется принципиально новая для региона система аудита.

Система аудита включает в себя два этапа оценки – внутренний аудит и внешний аудит системы управления отраслью, реализации отраслевых политик на региональном уровне.

Внутренний аудит проводит сам региональный орган исполнительной власти Новосибирской области перед обращением в комиссию. В процессе внутреннего аудита региональным органом заполняются чек-лист, функциональные профили структурных подразделений и функциональные профили должностей служащих и сотрудников органов, которые разработаны в единых стандартах для всех органов исполнительной власти.

Областной исполнительный орган проводит проверку и оценку экономической составляющей органа (планирование и исполнение областного бюджета, реализация стратегических целей, задач и приоритетов социально-экономического развития, использования государственной собственности). Кроме того, аудит проводится и в отношении других элементов управления – эффективность использования цифровых, информационных и телекоммуникационных технологий, исполнение органом правовых актов и поручений должностных лиц и федеральных и региональных органов власти, а

также состояние организационно-штатной структуры и динамики ее изменений за последние три года и наличия, количества, штатной численности подведомственных учреждений.

Внутренний аудит позволяет органу исполнительной власти Новосибирской области анализировать собственную систему управления курируемой отраслью через оценку своей деятельности и работы подведомственных ему организаций, соотнести закрепленные функции и полномочия со структурой органа и системой подведомственных ему организаций. На основе проведенного аудита орган исполнительной власти оценивает действующую систему и структуру управления с точки зрения эффективности ее для достижения целевых индикаторов и выполнения поставленных задач.

По мнению Слычук В.В., «измерение и оценка эффективности являются базой для планирования, контроля и повышения качественных показателей деятельности государственных структур. Качественная оценка требует значительных средств и усилий и предполагает использование различных методов и инструментария. Наиболее объективная оценка управленческой деятельности может быть достигнута при условии всестороннего их рассмотрения с нескольких позиций: экономических и социальных; количественных и качественных; текущих и перспективных»¹. Именно учет комплексности в оценке качества, эффективности работы органа позволяет региональной комиссии достигать поставленные в ее деятельности цели.

На основании полученных результатов руководитель органа исполнительной власти Новосибирской области принимает решение об обращении в комиссию с предложением и об оптимальных параметрах предлагаемых изменений. Комиссия рассматривает поступившие от органа исполнительной власти результаты внутреннего аудита и проводит внешний аудит.

¹ Слычук В.В. Эффективность деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономических трансформаций российского общества: дис...канд. полит. наук. – 2005. – С. 21.

Аудиторы, входящие в состав Комиссии, оценивают достоверность, полноту и обоснованность представленных материалов, проводят собственную оценку эффективности реализации полномочий органа, выносят заключение о поддержке или отклонении предложений по совершенствованию работы.

За каждое направление аудита отвечает профильный региональный орган государственной власти.

Так, например, министерством экономического развития Новосибирской области оценивается эффективность реализации государственных программ и участия в реализации национальных проектов в «привязке» к конкретной системе управления, сложившейся в региональных органах государственной власти.

Министерством финансов и налоговой политики Новосибирской области оценивается качество финансового менеджмента с выставлением рейтинговой оценки.

Министерство цифрового развития и связи Новосибирской области оценивает эффективность внедренных или планируемых к реализации цифровых решений с позиции совершенствования государственного регионального управления.

Таким образом, через систему аудита происходит оценка не только текущего состояния работы региональных органов власти, но и осуществляется оценка ее эффективности. В рамках аудита могут быть выявлены те моменты, на которые стоит обратить внимание, чтобы повысить эффективность работы не только в реализации какого-то полномочия, но всего органа в целом. Внутренний аудит позволяет руководителю исполнительного органа не только погрузиться в проблематику эффективного управления, но и оценить, как бы взглядом со стороны, то, как функционирует возглавляемый им орган.

В результате, проведение аудита позволяет находить и накапливать типовые и нестандартные решения, связанные с полномочиями и организационной структурой органов государственной власти, функционированием и управлением

отраслью, избегать необоснованного увеличения штатных единиц и дублирования функций.

В Новосибирской области применение нового институционального подхода противопоставлялось традиционному подходу в решении вопросов повышения эффективности работы. Вместо того, чтобы использовать новый формат, который позволил бы сформулировать качественные предложения о том, как повысить эффективность при существующей штатной численности, некоторые органы предпочитали увеличивать штатную численность.

Отдельные органы формально подходили к проведению аудита как внутреннего, так и внешнего, что не позволяло в реальности выявить слабые позиции в обосновании, скорректировать его или найти альтернативный вариант решения проблемы.

Следовательно, не все руководители ответственно подходили к самому процессу внутреннего аудита и не анализировали его результаты в целях внедрения изменений в своем органе для повышения эффективности управления в курируемой сфере.

Тем не менее, за последние три года созданную процедуру аудита прошли 80% областных исполнительных органов. Комиссией рассмотрено свыше 90 предложений, которые практически в равной пропорции касались совершенствования системы управления в органах власти и подведомственных учреждениях. Динамика возрастает, качество осуществления внутреннего и внешнего аудита улучшается.

Созданная система аудита принципиально изменила на региональном уровне подход к оценке эффективности управления с точки зрения организации внутренних процессов.

Она измеряет и оценивает эффективность работы и сложившиеся организационно-управленческие механизмы в областных исполнительных органах государственной власти. Значимым является то, что в оценке принимает участие не только комиссия, но и сам орган исполнительной власти. Осуществление оценки

системно через анализ в сфере деятельности и аудит полномочий по единым стандартам и критериям в комплексе системных связей органа государственной власти и подведомственных ему организаций позволяет повысить ее объективность и выработать эффективные пути совершенствования государственного управления в региональных органах власти.

Это повышает адаптивность и эффективность аппарата управления с точки зрения реагирования на объект управления в современном контексте изменений государственного управления.

В большинстве случаев в системе государственного управления в регионах РФ встречаются децентрализованные структуры управления типовыми процессами, такими как кадровая служба, бухгалтерский учет, то есть полномочия закреплены за каждым отдельным органом и контроль осуществляется на местах¹.

В централизованных структурах закрепление полномочий происходит на одном, более высоком уровне управления, и контроль осуществляется этим же субъектом. И, соответственно, степень централизации процессов определяется по набору полномочий, сосредоточенных на одном управленческом уровне².

Система государственного управления Новосибирской области пошла по пути централизации полномочий отдельных постоянно действующих структур – территориальных органов государственной власти министерства труда и социального развития Новосибирской области.

Обеспечение доступности и качества оказания государственных услуг – в настоящее время приоритетное направление работы сектора государственного управления и одно из основных требований, предъявляемых объектом управления к субъекту. Увеличение их количества, широкое распространение информационных технологий, требует от государства принятия таких мер, которые

¹ Негреева В.В., Алексашкина Е.И., Алексашкин Ю.Н. Централизованные и децентрализованные стратегии и методы управления малым бизнесом // Научный журнал НИУ ИТМО. – 2015 – № 2. – С. 218.

² Фролов С.С. Социология организаций. – М.: Гардарики, 2011. – С. 37.

бы позволили максимально облегчить и ускорить процесс оказания той или иной услуги гражданам.

Развитие информационных технологий позволило сделать доступной социально-значимую информацию о деятельности государственных органов власти, и обеспечить дистанционное взаимодействие потребителей государственных услуг с государственными органами через электронные сервисы¹.

При таком подходе в качестве примера создания успешного платформенного решения можно привести создание портала государственных услуг Российской Федерации – «Госуслуги», который представляет собой справочно-информационную систему, позволяющую заявителям получать государственные услуги посредством инфокоммуникационных технологий.

Развитие портала происходило поэтапно. Запуск сайта начался еще в 2009 году, тогда с помощью него появилась возможность подачи заявления в электронном виде на получение некоторых государственных услуг. Преимуществом созданной электронной площадки было то, что доступ на нее защищен путем подтверждения личности в центрах обслуживания, что повышало доверие граждан на аккумулирование информации на этом ресурсе².

С течением времени перечень услуг, предоставляемых в электронном виде, расширялся, в настоящее время в России насчитывается более 200 государственных услуг, которые можно получить в электронном виде. Сам сайт не перестает развиваться на протяжении всего времени. Из системы со справочно-информационными материалами он преобразовался в полноценный центр предоставления услуг. Сейчас на портале государственных услуг могут регистрироваться и совершать операции не только физические лица нашей страны, но и юридические, и даже иностранные граждане. Большинство транзакций между гражданами и государством совершаются онлайн. Растет также число

¹ Жидкова О.С. Развитие системы оказания электронных государственных услуг населению: на примере Курганской области: дис...к. эконом. наук. 2013. – С. 8.

² Пугачева Д.Д., Потанина И.В. Структура механизмов электронного правительства в Российской Федерации // Регион: системы, экономика, управление. – 2019. – № 4 (47). – с.200.

интегрированных приложений, которые сокращают время, затрачиваемое на выполнение межведомственного взаимодействия¹.

Возросла и доступность получения государственных услуг для труднодоступных районов Новосибирской области, где существуют проблемы с интернетом, – установка инфокоммуникационных терминалов позволяет решить эту проблему. Разработанное мобильное приложение «Госуслуги» позволяет практически с любой точки мира, имея только доступ в интернет, получить услугу².

Портал стал решением, которое взаимоувязало в себе доступ на электронные площадки других органов государственной власти, сервисное пространство позволяет потребителю услуг получить ее практически в любом ведомстве, направив запрос через портал.

Портал государственных услуг стал тем продуктом, который обеспечил связь граждан и власти в онлайн-режиме, что отвечает требованиям современного открытого электронного правительства³. На сегодняшний день благодаря portalу большинство граждан страны, включая жителей Новосибирской области, имеют беспрепятственный доступ к получению государственных услуг, буквально не выходя из дома.

Другим успешным платформенным решением, совместившим в себе централизацию налоговых органов, стал сервис личного кабинета налогоплательщика. Личный кабинет налогоплательщика позволяет в онлайн-режиме, без посещения налогового органа, получить достаточно внушительное количество услуг (подача декларации, получение сведений об имуществе, начисление и уплата налогов и др.). Личный кабинет налогоплательщика, как и

¹ Якунина А.В. Цифровизация предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций органами власти // Социальные новации и социальные науки: [электронный журнал]. – 2022. – № 1. – с. 52.

² Сазонова К.Г., Пластун К.Е. Развитие сервиса государственных электронных услуг в Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Молодой исследователь Дона. – 2017. – № 5 (8). – С. 155.

³ Артемова П.В., Камолов С.Г., Константинова А.Н. Электронное правительство: динамика взаимодействия государства и российского общества в XXI в. // Власть. – 2019. – № 3. – С. 61.

портал государственных услуг, имеет защищенный доступ¹, интегрирован с другими органами государственной власти, например, Росреестром, что позволяет оперативно передавать данные об имущественных правах и обязательствах.

Стоит отметить, что Федеральная налоговая служба для работы в личном кабинете налогоплательщика первая среди государственных органов России внедрила бесплатную электронную подпись для физических лиц для решения налоговых вопросов, что позволило гражданам полностью отказаться от посещения налоговых органов при решении таких типовых ситуаций, как подача декларации о доходах, заявлений на вычеты и т. д.²

Один из подходов, по которому оценивают государственное управление, заключается в определении качества оказания государственных услуг и эффективности использования государственных ресурсов³.

По этим критериям оценивается качество государственного управления и, что более значимо – государственное администрирование – не только на федеральном, но и на региональном уровне, в связи с этим органы власти на региональном уровне предпринимают меры, чтобы повысить эффективность работы. Стоит отметить, что проведение административной реформы в части внедрения государственных услуг стало наиболее успешным направлением деятельности государства.

Централизация стандартизированных и вспомогательных функций в государственном управлении путем создания единых центров получения государственных услуг, в том числе в виде электронных платформенных решений, в определенной сфере позволяет не только высвободить человеческие ресурсы (оптимизировать количество ставок государственной гражданской службы), но и

¹ Юнусова А.К., Каширина М.В. К вопросу функционирования личного кабинета налогоплательщика в условиях современного налогового администрирования // Международный научный журнал «Символ науки». – 2017. – № 3-1. – С. 159.

² Лучинина Е.А. Развитие электронных сервисов налоговой службы // Налоги и финансы. – 2017. – № 4. – С. 46.

³ Добролюбова Е.И., Старостина А.Н. Повышение качества государственного управления в региональных государственных программах // Вестник Пермского университета. Серия: экономика. – 2020. – Т.15. – № 2. – С. 234.

дает значительный экономический эффект в виде экономии средств на содержание сотрудников, по факту выполняющих четко регламентированные функции, например, предоставление государственных услуг в сфере социального обслуживания населения¹.

Помимо успешных примеров централизации оказания государственных услуг путем внедрения цифровых сервисов, постоянной темой для обсуждения и проведения исследований в последние годы стали вопросы оптимизации численности государственных гражданских служащих. Большинство исследований сводятся к одной, основополагающей идее: сокращение численности государственного аппарата – не самоцель реформирования системы. Важным является то, что в первую очередь должна происходить оптимизация аппарата за счет применения различных технологий и методик, что повлечет за собой обоснованное сокращение служащих либо их высвобождения для выполнения иных задач, стоящих перед государственным органом².

Процессы оптимизации численности служащих не должны подменяться уменьшением их количества за счет обычного сокращения и перераспределения их функционала на оставшихся сотрудников, так как несоответствие состава служащих государственного органа поставленным задачам будет отрицательно сказываться на их выполнении, а, следовательно, и на эффективности всей системы в целом³.

¹ Байтеряков С.В., Барышникова А.В., Копыток В.К., Филиппова А., Шубина Д.О. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. Шклярук М.С. М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений. – 2021. – С. 47. URL: https://ach.gov.ru/upload/pdf/записка_кадры_30.04.2021.pdf (дата обращения: 13.03.2023)

² Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 182; Бочарова Н.Н. Организация территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: оптимизация управления или дублирование функций (на примере южного федерального округа) // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2015. – № 2. – С. 83.

³ Шебураков И.Б. Методики нормирования численности служащих // Государственная служба. – 2015. – № 2. – С. 64.

Реалии современного мира требуют от системы государственного управления таких характеристик деятельности, как рациональность и эффективность. Любая деятельность, в том числе и управленческая, связана с поиском путей ее рационального осуществления. Рационализм, как отмечается, предполагает применение наиболее производительных способов выполнения работы, а эффективность — получение наилучших результатов с наименьшими затратами¹. Потребность в формировании на региональном уровне эффективной модели государственного управления, не только отвечающей запросам современного общества, но и учитывающей территориальные, отраслевые, политические и иные особенности региона обусловлена в первую очередь поиском способов повышения эффективности государственного аппарата с привлечением наименьших ресурсов для этого.

Оптимизация численности государственных служащих, исключение дублирования функций, автоматизация и цифровизация процессов — цели административной реформы. Достижение этих целей возможно путем централизации части повторяющихся, закрепленных административными регламентами функций или перевода их на аутсорсинг.

Современная система менеджмента стремится к тому, чтобы непрофильные, вспомогательные функции (предоставление услуг, кадровая работа, бухгалтерский учет и др.) передавались на аутсорсинг или оптимизировались за счет перераспределения внутренних ресурсов. Появление на рынке услуг большого количества аутсорсинговых компаний свидетельствует о востребованности такой формы трудового взаимодействия. Однако внедрение аутсорсинга в систему государственной службы не представляется возможным в силу законодательных ограничений, в том числе ограничения бюджета².

¹ Колесниченко Е. А., Рудакова О. В., Плахов А. В. Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций // Среднерусский вестник общественных наук. — 2018. — № 2. — С. 167.

² См.: Шаронова А. М. Что делать с численностью государственных служащих? Оптимизировать или расширять? // Скиф. — 2017. — № 14. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/chto-delat-s-chislennostyu-gosudarstvennyh-sluzhaschih-optimizirovat-ili-rasshiryat> (дата обращения: 13.03.2023); Internal audit function and public service quality: Evidence from Indonesian local

В экономической теории сорсинговые технологии имеют разные пути реализации. Так, одной из форм выступает инсорсинг. При этом существуют разные определения инсорсинга. Одни исследователи рассматривают его как разновидность аутсорсинга, но выполнение функционала происходит за счет дочерней компании¹, другие понимают под инсорсингом использование внутренних ресурсов для реализации своих же функций². Инсорсинг – это своего рода внутренний аутсорсинг, когда внутри организации происходит оптимизация функционала.

Инсорсинг в системе государственного управления – это централизованная передача сопутствующих основной деятельности функций государственного органа учреждению, находящемуся в подведомственном подчинении. Как правило, для передачи на инсорсинг отбираются стандартные процессы, которые поддаются алгоритмизации³.

Формирование открытого правительства – еще одна из целей, которую ставит перед собой Правительство Новосибирской области. Принцип открытости включает в себя не только доступность информации, ее достоверность, но и вовлеченность гражданского сообщества в разработку, принятие управленческих решений посредством их прямого диалога с государством.

Информационная открытость проявляется также в инициативах со стороны органов исполнительной и законодательной власти к привлечению некоммерческих организаций, предпринимателей, образовательных организаций к активному сотрудничеству. На территории региона реализуются программы,

governments / S. Sutaryo, S. Sahari, S. Jakpar, S.S. Balia // Public Administration Issues. 2022. № 5 (Special Issue I, electronic edition). P. 110—133.

¹ См.: Сеннатор А. Аутсорсинг: надежды и реалии (Инсорсинг) // Intelligent Interprise. – 2015. – № 1. – С. 52-54; Rotberg R. I. Good governance means performance and results // Governance. 2014. № 27 (3). p. 511-518.

² Лейзин И. Б., Неуструева А. С. Аутсорсинг и инсорсинг в сфере информационных технологий // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2020. – № 7 (49). – С. 110. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/autsorsing-i-insorsing-v-sfere-informatsionnyh-tehnologiiy> (дата обращения: 13.03.2023).

³ Долженко Р. А. Опыт оптимизации, централизации и инсорсинга HR-функций в коммерческом банке // Вестник НГУЭУ. – 2014. – № 3. – С. 94.

позволяющие привлечь на государственную гражданскую службу молодых специалистов, например, «Кадры54».

Задействуются все возможные формы взаимодействия государства и гражданина, государственных органов и общественных институтов – это и возможность обратиться не только через общественную приемную, официальный сайт или лично, но и даже по смс-сообщению. Гражданин уже является не только объектом, на который направлены действия государственного управления, а уже становится полноценным субъектом управления посредством участия в оценке деятельности правительственных структур, во внесении предложений о развитии территории, на которой проживает. На территории региона благодаря инициативам граждан реализуется большое количество проектов по развитию территорий.

Таким образом, реализация проектов по централизации функций кадровой работы и бухгалтерского учета позволяет создать единую систему их реализации и сбалансировать политику региона в этих сферах. Внедрение информационных технологий позволяет сократить издержки, ускорить процесс ведомственного и межведомственного взаимодействия, и, как следствие, оперативно принимать то или иное управленческое решение¹.

Обозначенные доминанты определили приоритеты развития государственного управления и администрирования, реализация которых обеспечивается взаимосвязанностью целей и задач разных уровней.

Оценка эффективности государственного управления, как правило, происходит по отдельным критериям (удовлетворенность граждан качеством оказываемых государственных и муниципальных услуг, достижение целевых показателей деятельности государственных органов, оценка финансовых результатов и др.), которые многие годы не рассматривались комплексно и изменялись под ситуацию, а также не были ориентированы на преемственность системы управления. Именно поэтому сегодня важно системно изменить смыслы,

¹ Мороз А.А. О развитии системы электронного правительства в Новосибирской области // Молодой ученый. – 2019. – № 21 (259). – С. 225-229.

принципы, ценности и само содержание регионального государственного администрирования.

В силу этого региональное государственное администрирование, являясь важнейшим составным элементом системы регионального государственного управления Новосибирской области, необходимо рассматривать как самостоятельный политико-управленческий институт.

В свою очередь политико-административное содержание регионального государственного аппарата определяется главным образом качеством и эффективностью его функционирования.

При этом основными показателями эффективности регионального государственного администрирования должны стать: информационная (в том числе цифровая) открытость органов власти Новосибирской области, прозрачность принимаемых ими государственно-управленческих решений, качество административного аппарата региональных органов государственной власти исполняющих эти решения, удовлетворенность населения деятельностью государственного регионального аппарата.

И, конечно же, эффективность регионального государственного администрирования в Новосибирской области должна определяться соотношением использованных ресурсов и полученных результатов в достижении стратегических целей региональной политической системы и реализации общих государственных интересов на региональном уровне.

2.2. Развитие государственного администрирования: приоритетные отраслевые и функциональные направления

Создание комиссии по вопросам государственного управления в Новосибирской области, принципы работы которой были описаны ранее, позволило проводить комплексную всестороннюю оценку деятельности органов исполнительной власти и их подведомственных учреждений, и на ее основе предлагать нестандартные решения выявленных проблем.

Стоит отметить, что применение механизма аудита происходит независимо от сферы деятельности органа власти. Так, благодаря работе комиссии в Новосибирской области были реализованы проекты, которые напрямую влияют на повышение качества государственного управления и реализацию обозначенных федеральным центром приоритетов, таких как повышение качества и доступности государственных услуг, оптимизация функций и численности государственных органов и, соответственно, повышение эффективности аппарата государственной власти.

В Новосибирской области совершенствование регионального управления идет по наиболее уязвимым сферам деятельности, тем, которые связаны с взаимодействием с гражданами, с оказанием им услуг или с бюджетированием региона. Исходя из основной проблематики наиболее актуальной для трансформации в части регионального администрирования стала социальная сфера, а именно предоставление гражданам социальных услуг.

Реорганизация территориальных органов государственной власти Новосибирской области путем централизации выполняемых ими функций, и использования механизма инсорсинга в созданных учреждениях – направление, которое было выбрано Правительством Новосибирской области для достижения целей совершенствования публичного администрирования.

В целях совершенствования государственного управления в сфере предоставления мер социальной поддержки населения на территории Новосибирской области в 2008 году были созданы территориальные органы

министерства социального развития Новосибирской области – отделы пособий и социальных выплат (ОПиСВ).

В ежедневном режиме ОПиСВ обеспечивалось ежемесячное предоставление порядка миллиона пособий и социальных выплат более чем 850 тысячам жителей Новосибирской области. Ежемесячно на эти цели расходовались средства федерального и областного бюджетов на сумму, превышающую 800 млн. рублей, а с учетом единовременных выплат – 1 млрд. 200 млн. рублей.

Основными задачами ОПиСВ являлись:

- предоставление 76 государственных услуг в сфере социальной поддержки населения и дополнительно 6 услуг в рамках реализации государственных программ Новосибирской области (например, по назначению и выплате ежемесячного пособия по уходу за ребенком; по предоставлению выплаты молодой семье дополнительного пособия при рождении ребенка; по выдаче сертификата на областной семейный капитал; по выдаче, продлению действия, замене, признанию недействительным удостоверения многодетной семьи; по предоставлению компенсаций расходов на оплату жилого помещения и (или) коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающих на территории Новосибирской области; по предоставлению субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; по предоставлению ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Новосибирской области);

- формирование 17 видов реестров и списков получателей социальных выплат (например, реестров получателей компенсационных выплат, предусмотренных для граждан, подвергшихся воздействию радиации; реестров получателей компенсационных выплат членам семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг);

- осуществление автоматизированного персонифицированного учета в отношении граждан, получающих меры социальной поддержки и социальные выплаты;
- подготовка, выдача документов, подтверждающих право на получение социальных гарантий;
- оказание консультативной помощи гражданам по вопросам, относящимся к компетенции ОПиСВ.

Основную долю полномочий ОПиСВ составляли функции по предоставлению соответствующих государственных услуг, в то время как осуществление государственно-регуляторных, контрольно-надзорных, нормативно-методических полномочий не предусматривалось, что делало не только допустимым передачу соответствующих функций государственным учреждениям, но и оптимальным.

К 2016 году в силу передачи с федерального на региональный уровень дополнительных полномочий в части оказания мер поддержки и увеличения их количества нагрузка на ОПиСВ значительно возросла. В связи с этим стал прорабатываться вопрос оптимизации сети территориальных органов государственной власти министерства труда и социального развития Новосибирской области в целях более качественного оказания государственных услуг.

В ходе рассмотрения вопроса обсуждались риски, связанные с реформированием, и варианты оптимизации, в том числе поэтапное их преобразование и создание на первом этапе вместо 10 отделов районов города Новосибирска ГКУ НСО «Выплатной центр города Новосибирска» (что позволило бы сократить численность государственных гражданских служащих на 143 единицы).

В целях установления единой системы исполнительных органов государственной власти Новосибирской области и подведомственных им государственных учреждений 21.09.2018 принято решение о проведении

ликвидации всех ОПиСВ и создания соответствующих государственных казенных учреждений – центров социальной поддержки населения (ЦСПН).

На стадии принятия решения были определены основные риски, которые могли возникнуть при реорганизации:

- отток квалифицированных кадров, имеющих значительный стаж госслужбы и вынужденных сменить место работы для выработки стажа, не хватяющего для назначения дополнительной пенсии за выслугу лет;

- приход менее опытных сотрудников, которыми будут допущены несвоевременные или ошибочные решения, что повлечет риски социального недовольства населения, увеличение количества судебных разбирательств и т.д. На работу с кадровым составом с целью его сохранения требуется значительное время, работа ведется практически в индивидуальном режиме;

- особый контингент получателей социальных гарантий: задержка выплат хоть на один день могла спровоцировать социальный взрыв в области, поскольку получение пособий и социальных выплат жизненно важно для тех категорий граждан, которым они предоставляются (в том числе семьи с детьми; многодетные семьи; инвалиды; дети-инвалиды; участники и ветераны Великой Отечественной войны; реабилитированные лица; малообеспеченные граждане).

Решение о передаче государственных полномочий по оказанию государственных услуг казенным учреждениям, сотрудники которых не занимают государственную должность государственной службы, основывалось на следующих факторах.

Деятельность специалистов ОПиСВ предусматривала предоставление государственных услуг, установленных действующим законодательством, в соответствии с административными регламентами оказания государственных услуг.

Оказание государственных услуг в России по принципу «одного окна» получило развитие при создании многофункциональных центров предоставления государственных услуг (МФЦ). Организацией деятельности данных центров

занимаются органы исполнительной власти, однако они являются автономными учреждениями. Создание МФЦ – пример практики аутсорсинга функций, связанных с публичным управлением.

Многофункциональные центры не включают весь спектр государственных услуг, которые предоставляет государство. Так, в ОПиСВ оказание государственных услуг обеспечивается с учетом требований и порядков, установленных действующим законодательством, которыми четко установлены основания для оказания государственной услуги, порядок её оказания, основание для отказа в предоставлении государственной услуги или ее прекращения.

Кроме того, реализация государственных услуг предполагает детальную регламентацию, наличие пошаговых алгоритмов для эффективной процессной деятельности (административные регламенты утверждены по каждой государственной услуге министерства труда и социального развития Новосибирской области), доля управленческих решений, свойственных работе органов государственной власти, не так значительна.

Обязанности сотрудников ОПиСВ предусматривали совокупность последовательных административных процессов и процедур, по результатам которых заявитель получал государственную услугу.

При принятии решения об упразднении ОПиСВ нормативная база позволяла создать государственные учреждения по типу казенных, к функциям которых относилось осуществление оказания государственных услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств регионального бюджета.

Кроме того, на территории Новосибирской области решались общегосударственные задачи по оптимизации численности государственных гражданских служащих (штатная численность ОПиСВ включала 712 штатных единиц, из которых 498 составляли государственные служащие).

Для успешной реализации проекта и снижения уровня имеющихся рисков была разработана и утверждена Дорожная карта ликвидации территориальных органов министерства труда и социального развития Новосибирской области и создания государственных казенных учреждений Новосибирской области.

В Дорожной карте были сделаны следующие основные акценты:

1. Обеспечение бесперебойности предоставления мер социальной поддержки, предполагающее жесткую синхронизацию завершения деятельности ОПиСВ и начала работы ЦСПН, включая следующие мероприятия:

- проведение инвентаризации имущества и финансовых обязательств ОПиСВ;
- завершение расчетов с дебиторами и кредиторами, передача финансовых обязательств и материальных ценностей в ЦСПН;
- государственная регистрация созданных ЦСПН;
- открытие лицевых счетов ЦСПН в министерстве финансов и налоговой политики Новосибирской области, в Управлении федерального казначейства Новосибирской области;
- оформление и заключение договоров (соглашений) с кредитными организациями, Почтой России, Отделением Пенсионного фонда РФ по Новосибирской области, Отделением Фонда социального страхования по Новосибирской области и другими организациями;
- передача личных дел получателей социальных выплат из ОПиСВ в ЦСПН (порядка 850 000 личных дел).

2. Сохранение кадрового потенциала и соблюдение трудовых прав работников (статус государственного гражданского служащего с возможностью получения дополнительных гарантий, в том числе при выходе на пенсию, являлся значимым привлекающим фактором для большинства специалистов).

Предусматривалось обязательное проведение анализа кадрового состава ОПиСВ на предмет предоставления основных и дополнительных государственных

социальных гарантий, предложение гражданским служащим ликвидируемых ОПиСВ вакансий в органах государственной власти Новосибирской области.

В целях соблюдения трудовых прав работников на особом контроле находились вопросы своевременного уведомления руководителей, гражданских служащих и иных работников ОПиСВ о предстоящем увольнении в связи с ликвидацией (включая ситуации с работниками, находящимися в отпусках и т.д.); уведомление центров занятости населения о предстоящем высвобождении кадров.

3. Оперативное внесение изменений в действующие нормативные правовые акты для передачи полномочий от ОПиСВ к ЦСПН, в том числе в 7 Законов Новосибирской области и более 20 подзаконных нормативных правовых актов Новосибирской области, которыми урегулирован тот или иной порядок предоставления мер социальной поддержки.

Уже на стадии обсуждения механизма реализации принятого решения и в ходе реализации Дорожной карты была обеспечена информационная открытость, каждый сотрудник имел четкое понимание, что происходит с учреждением и лично с ним. Главное правило – прозрачность всех процессов. Регулярно проводились встречи и совещания с руководителями и коллективами реорганизуемых отделов.

Все мероприятия дорожной карты были реализованы в сроки в соответствии с соблюдением законодательства.

На этом работа с центрами социальной поддержки населения не завершилась и в 2021 году наступил второй этап.

До 2021 года в ведомственном подчинении министерства труда и социального развития Новосибирской области, после проведенной в 2018 году реорганизации подведомственных учреждений, находились 44 государственных казенных учреждения, осуществляющих предоставление мер социальной поддержки гражданам (центры социальной поддержки населения), созданные для оказания государственных услуг, выполнения работ и (или) исполнения государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной

власти Новосибирской области (государственных органов) в сфере предоставления мер социальной поддержки населения.

На основании распоряжения Правительства Новосибирской области было создано ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения Центрального района г. Новосибирска», целью деятельности которого определено предоставление мер социальной поддержки населению на территории Центрального района города Новосибирска, с установлением предельной штатной численностью в количестве 11 штатных единиц.

В ходе рассмотрения вопроса о централизации процесса предоставления мер социальной поддержки и оптимизации центров социальной поддержки населения, расположенных в городе Новосибирске, было принято решение о первоначальном переименовании ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения Центрального района г. Новосибирска» в ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска» и его дальнейшей реорганизации.

Переименование позволило подготовить платформу для дальнейшего присоединения к ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска» центров социальной поддержки населения и недопущению срыва социальных выплат (внесение изменений в учредительные документы, открытие счетов, обеспечение финансирования на социальные выплаты).

В дальнейшем в соответствии с распоряжением Правительства Новосибирской области осуществлена реорганизация 9 центров, расположенных в районах города Новосибирска, путем их присоединения к государственному казенному учреждению Новосибирской области «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска» (ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска») с переходом прав и обязанностей присоединенных центров социальной поддержки населения и сохранением основных целей и видов деятельности. Предельная штатная численность ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска» в соответствии с распоряжением составляет 263,5 штатных единиц.

Вся процедура реорганизации проводилась в соответствии с Планом мероприятий («дорожной картой») реорганизации путем присоединения 9-ти центров социальной поддержки населения к ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска», утвержденным министром труда и социального развития Новосибирской области (далее – дорожная карта).

Дорожная карта включала в себя мероприятия, сроки их выполнения и ответственных исполнителей.

Так, в дорожную карту были включены:

1. Мероприятия, связанные с переименованием:

- внесение изменений в учредительные документы ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска»;
- изготовление печати, вывески, бланков с новым наименованием, электронной цифровой подписи;
- внесение изменений в локальные акты ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска», заключение дополнительных соглашений к трудовым договорам, заключенным с работниками, внесение изменений в трудовые книжки работников;
- подготовка дополнительных соглашений к заключенным соглашениям (по информационному взаимодействию, с кредитными учреждениями и Почтой России), договорам, контрактам.

2. Мероприятия, связанные с реорганизацией центров:

- отработка механизмов единого формирования и проверки выплатных реестров, начало формирования реестров по городу Новосибирску;
- подготовка пакета документов на комиссию по вопросам государственного управления в Новосибирской области и обеспечение рассмотрения вопроса реорганизации на комиссии;
- подготовка проекта штатного расписания, организационной структуры ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска»;

- подготовка пакета документов в межведомственную (балансовую) комиссию по рассмотрению вопросов об эффективности управления государственным имуществом, находящемся в хозяйственном ведении и оперативном управлении унитарных предприятий Новосибирской области и оперативном управлении государственных учреждений Новосибирской области, и обеспечение рассмотрения вопроса реорганизации на комиссии;
- обеспечение рассмотрения вопроса по реорганизации на заседании рабочей группы департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области;
- подготовка проекта распоряжения Правительства Новосибирской области о реорганизации центров на основании решения межведомственной (балансовой) комиссии;
- обеспечение согласования проекта распоряжения о реорганизации центров, рассмотрения его заседании Правительства Новосибирской области;
- уведомление налогового органа о начале процедуры реорганизации;
- уведомление руководителей центров о сокращении в связи с реорганизацией центров;
- уведомление работников центров о сокращении в связи с реорганизацией центров, направление предложений по трудоустройству руководителям и работникам центров;
- уведомление органа службы занятости (по месту нахождения центров) о возможном расторжении трудовых договоров с работниками центров;
- уведомление в письменном виде кредиторов центров о проводимой реорганизации;
- проведение инвентаризации имущества и обязательств центров, подготовка и утверждение перечня объектов недвижимого имущества и особо ценного имущества;
- организация публикаций в Журнале «Вестник государственной регистрации»;

- уведомления о реорганизации учреждений (первая и вторая публикации);
- подготовка и утверждение передаточных актов;
- представление в департамент имущества и земельных отношений Новосибирской области заявления о внесении изменений в сведения о правообладателе в отношении областного имущества для внесения в Реестр государственной собственности Новосибирской области;
- формирование и предоставление бухгалтерской отчетности в управление комплексного планирования, финансирования и учета министерства труда и социального развития Новосибирской области;
- осуществление мероприятий по приему-передаче товарно-материальных ценностей от центров в ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска»;
- осуществление расчетов с контрагентами по заключенным договорам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд центров;
- внесение изменений в смету ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска», закрытие лицевых учреждения, открытых в министерстве финансов и налоговой политики Новосибирской области;
- увольнение директоров центров;
- уведомление МФЦ о реорганизации центров.

Все мероприятия по реорганизации центров социальной поддержки населения осуществлялись в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации и Новосибирской области в установленные сроки и проводились под непосредственным руководством и сопровождением управления организации социальных выплат, правового управления и отдела кадровой работы министерства труда и социального развития Новосибирской области, так как любые выплаты связаны с ответственностью государства перед благополучателями.

Реорганизация юридических лиц путем присоединения проводилась впервые и вызывала много практических и технических вопросов.

Перед направлением уведомления о начале процедуры реорганизации правильность его заполнения предварительно была согласована с Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы № 16 по Новосибирской области, однако при его электронной подаче возникали технические сложности, которые приходилось оперативно устранять. Нарушения сроков подачи уведомления допущено не было.

Размещение информации на сайте «Федресурс» достаточно новое требование, исполнение которого требовало уточнений и разъяснений. В соответствии с Федеральным законом от 12.11.2019 № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на юридические лица возложена дополнительная обязанность по внесению в Единый федеральный реестр юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности.

Как выяснилось в ходе исполнения этой обязанности – направлять уведомления о реорганизации учреждения на сайт «Федресурс» необходимо от каждого реорганизуемого учреждения. Однако, оно было направлено от имени ЦСПН Советского района. Нарушение было выявлено в момент подачи заявления в ФНС о завершении реорганизации. В сжатые сроки от всех центров были направлены требуемые уведомления на сайт «Федресурс», после чего в ФНС было направлено повторное заявление об окончании реорганизации. Из-за отсутствия разъяснений по порядку внесения соответствующих сведений было не ясно как выполнить эту обязанность.

Человеческий фактор всегда оказывает влияние на процесс реорганизации. Ожидание перемен и кадровых перестановок вызывает напряжение в коллективе и является типичной проблемой любых инноваций.

Необходимо было обеспечить информационную открытость, чтобы каждый сотрудник имел четкое понимание, что происходит с учреждением и лично с ним. Регулярно проводились встречи и совещания с руководителями реорганизуемых центров социальной поддержки. Осуществлялись выезды на места и проводились встречи с сотрудниками.

В связи с реорганизацией вручены уведомления о сокращении 17 работникам учреждений, которые в дальнейшем были сокращены. Остальные сотрудники остались на своих рабочих местах, либо были переведены с их согласия на предложенные должности, имеющиеся в новой структуре учреждения.

В процессе реорганизации были сокращены должности главных бухгалтеров учреждений, что затруднило подготовку балансовых отчетов за каждое учреждение. 106 договоров и контрактов перешли в незавершенном виде в новое учреждение. Работа по завершению действующих договоров, составлению актов сверки и их окончательная оплата была завершена только к марту 2022 года.

Мероприятия Дорожной карты первого этапа реорганизации были выполнены в полном объеме.

Таблица 1. Сравнительная информация о штатной численности и средней нагрузке

ОПИСВ на момент создания (2008 год)		ОПИСВ на момент ликвидации (2018 год)		ЦСПН (2022)	
Штатная численность, ед.	Средняя пиковая нагрузка (получателей мер соц. поддержки на 1 специалиста) , чел.	Штатная численность, ед.	Средняя пиковая нагрузка (получателей мер соц. поддержки на 1 специалиста), чел.	Штатная численность, ед.	Средняя пиковая нагрузка (получателей мер соц. поддержки на 1 специалиста) , чел.
712, из них 498 госслужащих	825	712, из них 498 госслужащих	1186	802,6	1206* ¹

¹ Увеличение средней пиковой нагрузки связано с введением дополнительных мер социальной поддержки семей с детьми

С 2019 года функции по предоставлению государственных услуг в сфере социальной поддержки населения, формирование реестров и списков получателей социальных выплат, осуществление автоматизированного персонифицированного учета в отношении граждан, получающих меры социальной поддержки и социальные выплаты, выполняют ЦСПН. Оптимизация привела к сокращению численности государственных гражданских служащих на 498 штатных единиц.

Сравнительная информация о штатной численности и средней нагрузке ОПиСВ и ЦСПН приведена в таблице 1.

Сложность при реорганизации была связана с большим количеством присоединяемых центров социальной поддержки населения и их территориальной удаленностью.

С учетом проведенной реорганизации в настоящее время действуют 35 центров социальной поддержки населения с предельной штатной численностью 802,6 штатных единиц (из них в областных центрах социальной поддержки – 539,1, в городе Новосибирске – 263,5 штатных единиц).

В районах города Новосибирска образованы 10 клиентских служб, в сфере деятельности которых остались прием и назначение мер социальной поддержки.

В целях централизации отдельных функций центров социальной поддержки населения в ГКУ НСО «Центр социальной поддержки населения г. Новосибирска» созданы: отдел по предоставлению выплат, отдел планирования и бухгалтерского учета, отдел обеспечения деятельности и отдел сопровождения программного обеспечения.

В целях обеспечения бесперебойного предоставления мер социальной поддержки, начиная с января 2021 года выплата всех мер социальной поддержки населению города Новосибирска производится централизованно отделом по предоставлению выплат и отделом планирования и бухгалтерского учета.

Централизация выплат по городу Новосибирску позволила уменьшить количество платежных документов (реестров и платежных поручений) на 63% по

сравнению с предыдущим 2020 годом, что значительно уменьшило сроки формирования документов на выплату мер социальной поддержки, а также проводить централизованный анализ и учет выплаченных сумм социальных пособий.

Каждый из 10 Центров социальной поддержки населения г. Новосибирска осуществляли формирование реестров и платежных поручений в разрезе своего района. При такой системе обеспечить единовременную оплату мер социальной поддержки даже в рамках города не представлялось возможным. Финансирование во все районы города поступало одновременно, но в каждом Центре существовала своя система распределения обязанностей и нагрузки на специалистов. И если в больших районах существовала возможность распределить нагрузку по большему количеству специалистов, то в маленьких районах на одного специалиста нагрузка увеличивалась не из-за количества получателей пособий, а из-за большого количества различных мер социальной поддержки, выплату которых нужно обеспечить в сжатые сроки. Создание в рамках города отделов предоставления выплат, планирования и бухгалтерского учета позволило сократить время от момента получения финансирования Центром до поступления денежных средств на счета гражданам с 5 рабочих дней до 2 рабочих дней.

Каждый район в отдельности, не всегда представлял интерес для некоторых банков в целях заключения договора по реестровому перечислению денежных средств, из-за малого числа льготников. Данная проблема также затягивала процесс перечисления денежных средств, так как на каждого льготника, являющегося клиентом банка, с которым отсутствовал договор, формировалось отдельное платежное поручение. После реорганизации были заключены дополнительные договора с десятью банками о перечислении денежных средств, что сократило количество индивидуальных платежных поручений на 59,6%.

Установление единых сроков предоставления выплат гражданам на территории города Новосибирска, повлекло за собой сокращение количества

жалоб, связанных со сроками получения денежных средств, что ранее было неизбежно, в связи с различными днями выплат в районах города Новосибирска.

Создание отдела предоставления выплат разделило процессы приема и назначения мер социальной поддержки от выплаты. Сейчас у специалистов клиентских служб отсутствует доступ к выплатным функциям, что уменьшает коррупционные риски (отсутствует возможность внесения недостоверных данных в выплатные реестры). Выплата некоторых мер социальной поддержки (например, дополнительное пособие при рождении ребенка в молодой семье, пособие при рождении третьего и последующего ребенка) осуществляется в настоящее время не один раз в месяц, а два и три, с целью сокращения периода от момента подачи заявления до момента получения денежных средств.

В 9 Центрах имелись на балансе автомобили, после реорганизации в Центре осталось 6 автомобилей, что позволило сократить затраты на их содержание на 33%.

До 2021 года в каждом из 10 Центров были ответственные специалисты по вопросам кадровой деятельности, проведения закупок, правового обеспечения, системного администрирования, делопроизводства, при этом у каждого из этих специалистов существовал основной вид деятельности, связанный с предоставлением мер социальной поддержки, что не всегда позволяло качественно выполнять возложенные обязанности. Вводить дополнительные ставки для каждого Центра не являлось целесообразным. Создание отдела обеспечения деятельности состоящего, в том числе из 2 специалистов по кадрам, 2 специалистов по закупкам, 2 системных администраторов, 1 юриста и 1 делопроизводителя позволяет качественно и своевременно обеспечивать по данным направлениям учреждение в количестве 261,75 штатных единиц, даже с учетом территориальной отдаленности. Учреждение и его структурные подразделения расположены по 12 адресам города Новосибирска. Освобождение сотрудников районов (клиентских служб) от дополнительной нагрузки позволило повысить качество предоставления мер социальной поддержки и уровень удовлетворенности граждан.

Централизация закупочной деятельности позволила сократить количество проводимых закупок. Каждый из 10 Центров осуществлял малые закупки посредством электронного магазина на содержание Центра ежеквартально либо ежемесячно, в произвольном порядке. В настоящее время максимальное число закупок осуществляются посредством аукционов, что позволяет запланировать и приобрести необходимый объем товаров на более длительный срок.

Существовавшая система оплаты труда во всех Центрах, конечно, схожа в целом, но при этом каждый руководитель в районе устанавливал для своих сотрудников размеры стимулирующих выплат по каждой должности, определял периодичность заседания комиссии по установлению стимулирующих выплат, а также премировал сотрудников. Перечисленные параметры различались по всем 10 районам города, что вызвало определенные трудности в процессе реорганизации. Объединение Центров позволило оптимизировать систему оплаты труда в пределах города Новосибирска, устранить различие размеров заработной платы специалистов, занимающих одинаковые должности.

Сформированная в Новосибирской области система предоставления мер социальной поддержки изменила отношение к предоставлению мер социальной поддержки как со стороны населения, так и со стороны органов власти. В целом можно говорить о том, что за счет реорганизации отделов пособий и социальных выплат и изменения организационно-правовой формы оказания услуг населению повысилась их доступность, снизилось влияние иерархичности системы государственного управления, высвободились трудовые ресурсы государственной гражданской службы, которые перенаправлены на осуществление другого функционала, но при этом не только сохранилась система предоставления мер социальной поддержки, но и усовершенствовалась в части централизации оказания этих услуг, существенного сокращения сроков от момента обращения до момента оказания услуги. Кроме того, в условиях развития концепции клиентоцентричности существенное влияние реорганизация оказала на внутреннего клиента, которыми являются сами работники Центров:

– во-первых, создание единой типовой структуры для каждого центра, включающей в себя строго определенные отделы, позволило сформировать функциональные профили всех должностей в центре, что положительно сказалось на равномерности нагрузки на каждого специалиста;

– во-вторых, благодаря централизации работы с платежными документами на всей территории области, несмотря на объективно возросший перечень предоставляемых услуг, произошло сокращение количества платежных документов, минимизировав тем самым прирост объема работы на каждого отдельно взятого специалиста;

– в-третьих, создание Центров позволило организовать работу с достаточным количеством банков, что привело к сокращению текущей работы в части формирования индивидуальных платежных поручений;

– в-четвертых, выделение в Центрах отделов, которые занимаются типовыми функциями (кадровая работа, закупочная деятельность, системное администрирование, юридическая работа и делопроизводство), существенно снизило нагрузку на специалистов, занимающихся предоставлением услуг и позволило четко выделить их функциональные обязанности;

– в-пятых, отделение специалистов клиентской службы, которые занимаются приемом документов для назначения выплат, от отдела, занимающегося перечислением выплат, снизило возникновение коррупционных рисков, что способствует снятию напряженности сотрудников клиентских служб;

– в-шестых, благодаря четкому функциональному разделению и типизации обязанностей сотрудников на аналогичных должностях в разных Центрах произошла оптимизация уровня заработной платы, что повысило удовлетворенность сотрудников Центров.

В целом реорганизация территориальных органов министерства труда и социальной защиты Новосибирской области имеет благоприятные экономический, социальный и клиентоцентричный эффекты в целом для Новосибирской области, а

также иллюстрирует значимость работы комиссии по вопросам государственного управления.

Реформирование системы государственного управления Новосибирской области осуществлялось в том числе за счет централизации полномочий всех органов государственной власти в сфере кадровой службы и бухгалтерского учета.

Централизация функций, которые являются типовыми в государственных органах, позволяет оптимизировать численность государственного аппарата и повысить эффективность за счет сосредоточения однообразных для всех органов власти полномочий, которые обеспечивают их деятельность, и высвободить трудовые ресурсы для осуществления иных полномочий.

Курс Правительства Российской Федерации на создание эффективного электронного правительства predetermined развитие всех сфер деятельности в государственном аппарате, в том числе и бюджетного учета. И одним из направлений реформы государственного управления стала централизация бухгалтерского учета в организациях бюджетной сферы. В связи с этим тема централизации бухгалтерского учета как инструмента обеспечения качественного финансового управления в секторе государственной власти приобрела особую актуальность. Как отмечают специалисты, необходимость построения централизованной системы бухгалтерского учета обусловлена в первую очередь потребностью в унификации и автоматизации процессов бюджетного учета, в повышении достоверности и оперативности бухгалтерской отчетности¹.

Зачастую бухгалтер в государственном органе может совмещать свою работу с решением вопросов другой сферы деятельности. Например, не редкость в органах государственной власти объединение бухгалтерии и кадрового делопроизводства, эффективность его работы может снижаться.

Передача функций по ведению бухгалтерского учета в централизованные бухгалтерии позволяет оптимизировать расходы на содержание учреждений,

¹ Ерженин Р. В. Централизованная бухгалтерия в секторе государственного управления (теория и практика). М. : РИОР ; Инфа-М, 2017. – С. 23.

повышать эффективность использования бюджетных средств, решать кадровый вопрос. При создании централизованных бухгалтерий полномочия по ведению учета, осуществлению различных расчетов и формированию отчетности передаются из организаций, для которых они являются сопутствующими основной деятельности, в учреждение, которое профилируется на осуществлении данных функций¹. В результате обе организации развиваются: одна за счет отказа от непрофильных функций экономит время и средства, вторая — путем фокусирования на профильных полномочиях наращивает свой потенциал в этой сфере.

Возможность централизации бухгалтерского учета обеспечивается законодательными новациями в области финансового управления. Так, запуск в работу государственной интегрированной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» явился стимулом к перестройке организационных структур государственных органов. «Электронный бюджет», как единая информационная среда, в которой аккумулируются все сведения о бюджетных операциях государства, позволяет, по мнению специалистов, обеспечивать не только автоматизацию и унификацию финансовых процессов, но и открытость государственного сектора для граждан².

Анализ сферы бухгалтерского учета в органах исполнительной власти Новосибирской области показал, что имеется ряд проблем, решение которых возможно посредством централизации указанных полномочий.

Трансформация системы бухгалтерского учета в Правительстве Новосибирской области началась с внедрения в 2017 г. пилотного проекта — единой централизованной системы бюджетного учета и отчетности в государственных органах. В основу этой централизации легла автоматизированная система «Смета». В качестве эксперимента в систему были включены

¹ Дубовик А. В., Ерженин Р. В. Перспективные направления развития бухгалтерии организаций сектора государственного управления // Финансовый журнал. — 2017. — № 2. — С. 33.

² Ермоленко А. В., Юргенсон О. А. Централизация бухгалтерского (бюджетного) учета субъектов Российской Федерации на основе применения веб-ориентированных решений // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. — 2018. — № 6. — С. 149.

министерство финансов Новосибирской области, его территориальные органы и одно подведомственное учреждение.

На первом этапе учетные процедуры были интегрированы в единое информационное пространство, что позволило оптимизировать затраты на консультационную и техническую поддержку на 25%.

По справедливому замечанию экспертов, в процессе централизации бухгалтерского учета принципиально важным для территориально удаленных государственных структур является перевод всего функционала, отчетности и документации в электронный вид¹.

На втором этапе была создана централизованная бухгалтерия на базе подведомственного учреждения – ГКУ «Региональный информационный центр», в который были переданы полномочия по ведению учета и формированию отчетности министерства финансов Новосибирской области и 30 территориальных органов, что позволило сократить сроки подготовки бухгалтерской отчетности на 20%².

Уже на этом этапе был положительный эффект от внедрения централизации в бухгалтерском учете:

- решена проблема удаленности территориальных органов путем присоединения учетных функций к централизованной бухгалтерии и обеспечения юридически значимого электронного документооборота;
- унифицированы на базе единой методологии учетные процедуры;
- обеспечен оперативный доступ к информации о финансовой деятельности, что позволяет эффективнее управлять финансовыми активами.

Следующим этапом было предложение, направленное министерством финансов Новосибирской области в комиссию по государственному управлению,

¹ Садаев С. Ш., Боканов А. А. Переход к системе централизованного бюджетного учета // Московский экономический журнал. – 2020. – № 7. – С. 528.

² См.: Опыт регионов по централизации бухгалтерского учета и отчетности. URL: <https://www.krista.ru/products/regexpcentralization/>

о создании государственного казенного учреждения Новосибирской области «Центр бухгалтерского учета» (ГКУ НСО «ЦБУ»).

Цель создания — централизация полномочий по ведению бюджетного (бухгалтерского) учета и формированию отчетности в органах государственной власти и государственных учреждениях Новосибирской области.

Согласно предложению, общая штатная численность органов исполнительной власти и учреждений, которые планировалось обслуживать в ЦБУ составляла 4 072 человека. Планируемое сокращение в органах государственной власти — 112 штатных единиц. Экономия средств областного бюджета после создания ЦБУ ожидалась, начиная с 2021 г., после завершения всех кадровых процедур.

Для расчета необходимой штатной численности создаваемого учреждения использовался существующий статистический норматив министерства финансов Новосибирской области (средняя нагрузка на специалиста — количество штатных единиц на одного специалиста). Он составлял — 48 единиц на специалиста. По оценкам министерства финансов Новосибирской области, в органах он на тот момент составлял 31 единицу на 1 специалиста, что предполагало рост производительности труда в 1,5 раза за счет большего профессионализма специалистов центра и использования более эффективных технологий.

Вопросы сокращения сотрудников и повышения нагрузки на оставшихся — одна из сторон, которая может подвергаться критике при централизации процедур. Однако, как отмечает заместитель руководителя Федерального казначейства А.В. Дубовик, преимуществами централизации процедур бухгалтерского учета является не только повышение прозрачности бюджетной сферы и качества, корректности и своевременности проведения учетных функций, но и высвобождение трудовых ресурсов, которые могут быть направлены на выполнение иных функций и задач.

Перед вынесением на заседание комиссии по государственному управлению предложение министерства финансов Новосибирской области прошло процедуру

внешнего аудита, где уполномоченные комиссией аудиторы всесторонне проанализировали его и дали свои заключения о возможности реализации.

В результате аудита предложение получило следующие существенные замечания:

– расчет необходимого количества сотрудников произведен на основании нормы обслуживания, сложившейся в данной конкретной организации (министерство финансов Новосибирской области) и не является объективным. Более точным является расчет текущей численности работников по фактическим затратам времени с применением хронометража и фотографии рабочего времени. Помимо указанных способов существует способ факторного нормирования;

– существующие нормативы охватывают все виды бухгалтерских работ, выполняемых без использования программных технических средств. Для расчета работы, а также при внедрении более совершенной, чем это предусмотрено в нормативах времени, организации труда нормативы следует разрабатывать методом технического нормирования и вводить в установленном порядке местные нормативы, соответствующие более высокой производительности труда;

– приведенный рост производительности в 1,5 раза, получаемый при увеличении количества сотрудников, получающих услуги бухгалтерского учета, с 31 в органах до 48 при создании центра и планируемая экономия бюджетных средств с 2021 г. (112 сокращенных сотрудников против 90 вновь принятых в ЦБУ) представляются недостаточными для использования существующего потенциала возможной оптимизации. Проводимые централизации бухгалтерских услуг в коммерческих организациях признаются эффективными при снижении численности занятых в бухгалтерском обслуживании от 30 %. В нашем случае это 112 сотрудников минус 30 % — 78 сотрудников, а не 90 заявленных министерством финансов Новосибирской области;

– не проработан механизм интеграции сведений из государственной информационной системы Новосибирской области «Кадровый учет государственных гражданских служащих Новосибирской области» в АС «Смета»

для эффективной организации работы, выполняемой специалистами ЦБУ, и исключения дублирования данных. Реализация данного механизма потребует единовременного финансирования из областного бюджета, что является экономически выгодным по отношению к финансированию расходов на оплату труда сотрудников ЦБУ, выполняющих указанные функции;

– в обосновании не приведен состав сокращаемых сотрудников и количество сотрудников, остающихся на местах в бухгалтериях органов государственной власти Новосибирской области. Также неясен алгоритм работы создаваемого центра и механизм взаимодействия бухгалтерий органов государственной власти Новосибирской области с обслуживающим ЦБУ. При остающейся ответственности за ведение бухгалтерского учета на руководителях органов государственной власти Новосибирской области и учреждений вероятен подход руководителей к сохранению у себя бухгалтерских должностей более высокой (управленческой) квалификации и сокращению рядовых исполнительских должностей. При создании в ЦБУ избыточного количества должностей, в том числе должностей, подразумевающих более высокую квалификацию, и управленческих должностей, может значительно снизиться экономический эффект от экономии средств на содержание бухгалтерий органов государственной власти Новосибирской области;

– при недостаточном качестве и неэффективной организации процессов оказания бухгалтерских услуг повышается риск увеличения сотрудников бухгалтерий органов государственной власти Новосибирской области, так как ответственность за ведение бухгалтерского учета и необходимость проведения различных бухгалтерских операций вынудят руководителей органов государственной власти Новосибирской области и учреждений искать решения. Это еще больше может снизить планируемые эффекты и смысл централизации бухгалтерского учета. В приведенных министерством финансов Новосибирской области материалах нет информации о планируемой организации процессов работы центра и схемы взаимодействия с бухгалтериями органов государственной власти.

Пакет документов был доработан с учетом полученных замечаний аудиторов и представлен на рассмотрение комиссией. Министерством финансов Новосибирской области были уточнены применяемые нормативы расчета численности и производительности планируемых работ в создаваемом центре, изменены и обоснованы параметры создания центра, синхронизированы процессы сокращения высвобождаемых сотрудников органов и прием сотрудников создаваемого центра, разработана «дорожная карта» процесса создания ГКУ НСО «ЦБУ».

В областном бюджете были предусмотрены бюджетные ассигнования министерству финансов Новосибирской области на финансирование деятельности ГКУ НСО «ЦБУ». Расчет общей потребности в бюджетных ассигнованиях на создаваемое учреждение в 2020 г. был предусмотрен в размере 87 699,2 тыс. рублей.

В итоге после обсуждения на заседании комиссии было принято решение о согласовании создания ГКУ НСО «ЦБУ» со штатной численностью в пределах общей численности передаваемых из областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области штатных единиц на реализацию полномочий по централизации бухгалтерского учета. Фактическое наполнение штатной численности учреждения в количестве 90 штатных единиц производить по мере передачи централизуемых полномочий областными исполнительными органами государственной власти Новосибирской области.

Реализованная министерством финансов и налоговой политики Новосибирской области модель централизации учета – функционально-технологическая централизация (единая бухгалтерская служба, единое информационное пространство) позволила обеспечить унификацию учетных процедур и электронного документооборота как основу цифровой среды учетных данных.

По итогам внедрения централизованного учета трудозатраты на ведение аналитического учета в регистрах бухгалтерского учета сократились в 1,66 раза, на

подготовку платежных документов – в 2,5 раза, на формирование отчетности – практически в 2 раза. При этом ожидаемое снижение себестоимости реализации функции по ведению учета составит около 48 %.

Таким образом, благодаря работе комиссии по государственному управлению в Новосибирской области были оптимизированы процессы в сфере бухгалтерского учета и отчетности. Полученные результаты свидетельствуют об эффективности предпринятой реорганизации.

В 2023 году министерство финансов и налоговой политики Новосибирской области вновь обращается в комиссию по вопросам государственного управления с целью расширения полномочий ЦБУ и расширения охвата участников централизации функций. В ЦБУ передаются полномочия по ведению учета и составлению отчетности в ЦБУ уже подведомственных органам власти учреждений, изменяется специфика учетных функций, добавляется ведение учета платной деятельности, налогового учета в отношении передаваемых учреждений. Средняя нагрузка на одного специалиста с учетом изменения штатной численности ЦБУ возрастает на 1 единицу – с 62 человек до 63.

Возможности, которые предоставляют современные технологии, позволяют искать и находить новые направления деятельности по улучшению качества работы системы государственного управления. Так, реализуемые Минфином России проекты по созданию единой электронной системы формирования данных государственных финансов предусматривают создание к 2027 г. единой электронной системы формирования данных учета и отчетности государственных финансов. Такая система даст возможность не только аккумулировать всю необходимую учетную информацию на одной платформе, но и производить комплексную оценку и на начальном этапе процесса предвидеть риски возможных правонарушений и использовать накопленную информацию для повышения эффективности управленческих решений.

Централизация стандартизированных и вспомогательных функций в государственном управлении позволяет не только оптимизировать организационные структуры, но и дает другие положительные эффекты.

Реорганизация отделов пособий и социальных выплат по городу Новосибирску и, как следствие, централизация выплат позволила:

- уменьшить количество платежных документов (реестров и платежных поручений) на 63% по сравнению с предыдущим 2020 годом, что значительно уменьшило сроки формирования документов на выплату мер социальной поддержки, а также проводить централизованный анализ и учет выплаченных сумм социальных пособий;
- сократить время от момента получения финансирования центром поддержки до поступления денежных средств на счета гражданам с 5 рабочих дней до 2 рабочих дней;
- сократить за счет заключения дополнительных договоров с десятью банками о перечислении денежных средств количество индивидуальных платежных поручений на 59,6%;
- сократить количество жалоб, связанных со сроками получения денежных средств за счет установления единых сроков предоставления выплат гражданам на территории города Новосибирска;
- снизить возможность возникновения коррупционных рисков за счет разделения процессов приема и назначения мер социальной поддержки от выплаты;
- оптимизировать систему оплаты труда в пределах города Новосибирска, устранить различие размеров заработной платы специалистов, занимающих одинаковые должности;
- унифицировать процессы закупочной деятельности;
- снизить затраты на содержание за счет уменьшения количества технических средств на балансе учреждений.

Реализованная министерством финансов и налоговой политики Новосибирской области модель централизации учета – функционально-технологическая централизация (единая бухгалтерская служба, единое информационное пространство) позволила обеспечить унификацию учетных процедур и электронного документооборота как основу цифровой среды учетных данных.

Централизованный бухгалтерский учет позволил сократить трудозатраты на ведение аналитического учета, на подготовку платежных документов, на формирование отчетности практически.

Кроме того, централизация бухгалтерского учета дала следующие структурные эффекты:

- разработка единой методологии – повышение качества учета;
- создание единой базы данных – прозрачность учетных процессов, повышение финансовой дисциплины учреждений;
- внедрение единых принципов работы – увеличение скорости выполнения учетных функций, снижение трудозатрат на ведение учета;
- создание единого центра учета – формирование квалифицированного кадрового состава;
- интеграция информационной системы по ведению бюджетного (бухгалтерского) учета с внешними информационными системами – однократность ввода данных пользователями.

Оценка эффективности принятия решений об изменении организационной структуры аппарата управления отраслью как единой комплексная оценка реализуется комиссией по вопросам государственного управления.

Созданная в Новосибирской области система аудита принципиально изменила на региональном уровне подход к оценке эффективности управления с точки зрения организации внутренних процессов.

Она измеряет и оценивает эффективность работы и сложившиеся организационно-управленческие механизмы в областных исполнительных органах

государственной власти. Значимым является то, что в оценке принимает участие не только комиссия, но и сам орган исполнительной власти. Осуществление оценки системно через анализ в сфере деятельности и аудит полномочий по единым стандартам и критериям в комплексе системных связей органа государственной власти и подведомственных ему организаций позволяет повысить ее объективность и выработать эффективные пути совершенствования государственного управления в региональных органах власти. Это повышает адаптивность и эффективность аппарата управления с точки зрения реагирования на объект управления в современном контексте изменений государственного управления.

Работа комиссии по вопросам государственного управления, можно сказать, универсальный инструмент для решения вопросов государственного управления будь то изменение штатной численности, создание новых учреждений, решение вопросов повышения эффективности управления за счет имеющихся ресурсов. Представленные кейсы из разных областей деятельности органов власти – социальная сфера и сфера бухгалтерского учета, также свидетельствуют о том, что использование разработанного в Новосибирской области механизма аудита возможно в любой сфере деятельности и не ограничивается применимостью только в одном регионе.

Благодаря работе комиссии по вопросам государственного управления на уровне региона решаются проблемы, с которыми сталкиваются в своей деятельности практически все органы исполнительной власти. Опыт работы показывает, что проведение глубокого многостороннего и качественного анализа работы органа государственной власти и его подведомственных учреждений позволяет найти адекватное по соотношению затраченных ресурсов и полученного результата решение задач государственного администрирования.

2.3. Совершенствование регионального государственного администрирования и перспективы развития

В результате предыдущего анализа эффективности регионального государственного администрирования и определения специфики проектирования и трансформированию государственно-административного управления в Новосибирской области в социальной сфере и бухгалтерского учета в органах власти были выявлены значимые проблемы, затрагивающие не только указанные сферы, но и все остальные, решение которых лежит в плоскости работы комиссии по вопросам государственного управления. В связи с этим обозначим перспективы их решения.

1. Дублирование функций и полномочий областными исполнительными органами власти.

Приоритетными задачами развития государственного управления всегда являлось выявление и ликвидация дублирующих друг друга функций и полномочий у разных органов исполнительной власти. Это относится как к разграничению полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, так и в реформировании в части функционала и полномочий региональных органов исполнительной власти, так как решение одних и тех же задач разными органами власти снижает эффективность деятельности государственного аппарата, порождает необоснованные затраты на его обеспечение и затягивает процессы¹.

Анализ практики регионального управления показывает, что наиболее эффективным является подход, при котором четко выстраивается связь между целями регионального управления, полномочиями и структурой органов

¹ См.: Смирнова А.А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2015. – № 3. – С. 120-129.

исполнительной власти, и результатами¹. Такой тип управления можно обозначить цепочкой «цели – структура – полномочия – эффекты», выстраивание которой позволит определить наиболее результативную структуру органов власти. При этом важным является учет подведомственной сферы, когда часть функций отдается на реализацию подведомственным учреждениям и происходит их задвоение на этом уровне.

В Новосибирской области к решению указанной проблемы подошли системно. Созданная в 2019 году комиссия по вопросам государственного управления² (далее – комиссия) поставила перед собой задачи по подготовке и рассмотрению предложений, направленных на оптимизацию структуры, полномочий и функций исполнительных органов, подведомственных им государственных учреждений Новосибирской области, государственных унитарных предприятий Новосибирской области, а также задачи, связанные с разработкой мер, направленных на оптимизацию механизмов их исполнения.

В целях сокращения или недопущения возникновения избыточных функций комиссией проводится анализ по основным показателям деятельности органа исполнительной власти. Как правило, такой анализ начинается с обращения органа исполнительной власти в комиссию с предложением об увеличении предельной штатной численности органа или его подведомственного учреждения. В процессе подготовки документов органом самостоятельно проводится внутренний аудит своей деятельности, что также помогает в составлении обоснования об изменении предельной штатной численности. Результаты аудита заполняются в чек-лист, который разработан комиссией.

Одним из разделов чек-листа является аудит полномочий и функций исполнительного органа. Проводится анализ реализации полномочий и функций в

¹ См.: Магомедова М.М., Лабазанов И.М. Особенности регионального управления на федеральном и региональных уровнях в современных условиях хозяйствования // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2009. – № 3. – С. 38-47.

² Об образовании комиссии по вопросам государственного управления в Новосибирской области: постановление Губернатора Новосибирской области от 20.12.2019 № 286 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>

течение последних 3-х лет в объеме, достаточном для аргументированного подтверждения вносимого для рассмотрения комиссией предложения. После этого заполненный чек-лист проходит внешний аудит, где приведенные сведения подвергаются внешней проверке и анализу.

Проведение такого аудита позволяет системно и объективно проанализировать полномочия и функции органов исполнительной власти, так, за 3 года работы комиссии проанализированы функции и полномочия более 2/3 всех органов исполнительной власти Новосибирской области.

Комиссией был проведен анализ существующей сети организаций, подведомственных областным исполнительным органам государственной власти, с точки зрения функциональной оправданности их деятельности, и на основании этого анализа была разработана и реализована процедура ежегодного мониторинга подведомственной сферы, где одним из критериев оценки деятельности органа исполнительной власти в своей подведомственной сфере является соответствие функций деятельности учреждения по сфере, с точки зрения оказания государственных услуг населению или обеспечения управленческих функций органа, правовых оснований создания учреждения (в связи с перераспределением полномочий, осуществлением проектной деятельности), дублирования функций с другими подведомственными организациями и т. д.

Таким образом, системно выявляются и ликвидируются дублирующие друг друга и теряющие актуальность функции, осуществляемые областными исполнительными органами власти. Обновление деятельности региональных органов управления за счет оптимизации управленческих структур и устранения избыточности в полномочиях позволяет повышать эффективность работы органов власти.

2. Увеличение численности служащих в областных исполнительных органах власти и подведомственных им организациях.

Неоправданный рост численности государственных служащих влечет за собой увеличение затрат на содержание государственного аппарата и ведет к

снижению эффективности государственного управления, так как соотношение «достигнутый результат – затраченные ресурсы» смещается в сторону не оптимального количества затраченных ресурсов. Снижение численности гражданских служащих, несмотря на объективные предпосылки к этому за счет сокращения функций государства путем передачи их саморегулируемым и общественным организациям и исключения их дублирования не происходит.

Государственный аппарат растет, снижается его управляемость и качество, повышается уровень коррупции. Уровень коррупции коррелирует с эффективностью государственного управления и его увеличение может служить одним из индикаторов снижения эффективности¹.

Сокращение численности государственного аппарата должно быть обоснованным и предопределенным, что позволит избежать негативных последствий в виде снижения мотивации госслужащих в связи с нестабильностью их положения и угрозой попадания под сокращение или утраты профессиональных кадровых ресурсов и прихода им на смену недостаточно квалифицированных кадров².

Решение проблемы роста численности гражданских служащих необходимо рассматривать в нескольких направлениях:

– повышение производительности труда существующих сотрудников. Низкий профессиональный уровень (некомпетентность) госслужащих снижают эффективность их работы, и, как следствие, сказываются на низкой результативности деятельности всего органа;³

¹ См.: Колесниченко Е.А., Рудакова О.В., Плахов А.В. Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций // Среднерусский вестник общественных наук. – 2018. – № 2. – С. 161–175

² См.: Трынченков А.А. Проблемы сокращения численности государственных гражданских служащих // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. – 2018. – С.14-16.

³ См.: Кайль Я.Я., Епинина В.С. Актуальные проблемы системы государственного управления и направления их решения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2018. – № 3. – С. 33-38.

– реинжиниринг существующих рабочих процессов (сокращение количества неэффективных процессов, снижение излишних бюрократических процедур, избавление от дублирования и непроизводительных действий и процессов)¹. Особую актуальность это направление приобрело в последние годы в связи с реализацией в рамках национального проекта мероприятий по повышению производительности труда. Несомненно, наибольшую эффективность эти методики приобретают в рамках работы производственных предприятий, но некоторые технологии успешно применяются в рамках государственной службы.

- автоматизация и цифровизация деятельности служащих;
- разработка нормативов и стандартов деятельности, основанных на научных подходах к нормированию труда;
- объективная оценка необходимости увеличения численности.

В Новосибирской области вопросами регулирования численности государственных служащих занимается комиссия по вопросам государственного управления путем анализа штатной численности исполнительных органов и подведомственных им государственных учреждений, а также рассмотрения и оценки предложений об изменении штатной численности и организационной структуры областных исполнительных органов государственной власти.

Проводимый органом исполнительной власти внутренний аудит и комиссией внешний аудит позволяют четко представить необходимость предлагаемых изменений и обосновать выбранную альтернативу решения проблемы.

Пакет документов с результатами внутреннего и внешнего аудитов формируется в паспорт деятельности обратившегося в комиссию органа и служит основанием для рассмотрения предложения на заседании комиссии и принятия обоснованного решения.

В регионе выстроена система, состоящая из нескольких этапов, которая фильтрует предложения по увеличению предельной штатной численности и

¹ См.: Гуськова И.В., Кузнецова И.Д. Реинжиниринг как метод оптимизации эффективности отечественных предприятий // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. – 2017. – № 1(49). – С. 27-35.

изменению организационной структуры, выявляя недостаточно проработанные или неэффективные предложения. Это позволяет систематизировать и контролировать процесс изменений штатной численности и организационной структуры в областных исполнительных органах государственной власти Новосибирской области.

3. Рост численности сотрудников среднего управленческого звена в областных исполнительных органах власти.

В государственных структурах преобладает линейная организационная структура, когда одному руководителю подчиняются нижестоящие руководители, ответственные за ту или иную сферу деятельности и т.д. При вертикальном разделении труда руководители среднего звена, как правило, являются своеобразным промежуточным звеном между руководителем и остальными сотрудниками, они готовят информацию для принятия решений, а потом доводят до своих подчиненных эти решения.¹

Увеличение численности сотрудников среднего управленческого звена влечет за собой как минимум две существенные проблемы, влияющие на качество государственного управления, во-первых, это рост затрачиваемых ресурсов для получения запланированного результата, а, во-вторых, увеличение уровней иерархии, и, как следствие, снижение скорости и качества управления при принятии решений. Как правило, сотрудники среднего управленческого звена, особенно уровня заместителей начальников отделов несут функционал практически аналогичный сотрудникам высшего управленческого звена, и зачастую, в период отсутствия последних, исполняют их функционал².

Одной из существенных причин увеличения числа сотрудников среднего управленческого звена является попытка руководителей органов исполнительной власти использовать назначение сотрудников на должности заместителей

¹ См.: Казаков В.В. Руководитель «Среднего звена» в управлении организацией: теоретико-социологический подход к определению понятия // Социология власти. – 2017. – № 3. – С. 23-29

² См.: Стукен Т.Ю., Лапина Т.А., Коржова О.С. Оценка эффективности деятельности руководителей среднего звена // Вестник Омского университета. Серия экономика. – 2021. – № 3. – С. 77-88.

начальников отделов и управлений не в качестве продвижения за профессиональные и управленческие навыки или исходя из организационной эффективности, а в целях удержания сотрудников в качестве материального поощрения за профессиональное исполнение функциональных обязанностей.

В целях решения проблемы представляется возможным принятие следующих мер:

- разработка типовых организационных структур и нормативов для среднего управленческого звена, регламентирующих оптимальное количество сотрудников и руководителей для структурных подразделений (отделов, управлений и т.д.) в областных органах исполнительной власти;

- обучение и развитие управленческих компетенций у существующих руководителей среднего звена;

- разработка эффективных систем мотивации, дающих возможность иными способами, кроме должностного повышения, материально поощрять результативность и профессионализм исполнителей;

- объективная оценка целесообразности создания отдельных структурных подразделений и должностей среднего управленческого звена на основе разработанных и утвержденных критериев.

В Новосибирской области в 2021 году были разработаны рекомендации по оптимизации организационной структуры и штатного расписания областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, структурных подразделений администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области. Рекомендации разработаны для обеспечения унификации подходов при формировании структуры и штатных расписаний исполнительных органов, в них содержатся рекомендуемые нормативы численности структурных подразделений, критерии согласно которым происходит

изменение штатной численности в сторону прироста порядок согласования структуры и штатного расписания областного исполнительного органа¹.

Для подготовки рекомендаций были изучены и учтены требования вышестоящих нормативных правовых актов, в том числе методических рекомендаций Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации², результаты комплексного анализа структур и штатных расписаний областных исполнительных органов, а также накопленный опыт структурирования и нормирования численности органов государственной власти.

Рекомендации по оптимизации штатной численности применяются при рассмотрении возможности создания новых типовых подразделений органов исполнительной власти Новосибирской области, изменении существующих, а также могут применяться в отношении иных государственных органов с учетом специфики их функционала и полномочий.

При проведении внутреннего и внешнего аудита для оценки поступивших в комиссию по вопросам государственного управления в Новосибирской области предложений по увеличению предельной штатной численности и изменениям организационной структуры используются положения и нормативы, приведенные в указанных выше рекомендациях. Таким образом, удастся на начальной стадии планирования не согласовывать предложения, ведущие к созданию необоснованных и неэффективных структурных подразделений (отделов, управлений и т.д.) и необоснованному введению должностей среднего звена (начальников отделов, управлений, а также их заместителей).

¹ См.: Рекомендации по оптимизации организационной структуры и штатного расписания областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области: утверждены решением комиссии по вопросам государственного управления в Новосибирской области от 16.07.2021 № 12.

² Методические рекомендации по нормированию численности и формированию организационно-штатной структуры типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/14>

4. Выстраивание системы органов власти по принципу «вертикальных колодцев» и неэффективная межфункциональная координация региональных органов.

Государственный механизм состоит из системы взаимосвязанных органов власти и подведомственных им учреждений, которые имеют свои структуры, функции и полномочия, и тесно контактируют с общественными организациями, бизнес-сообществом и гражданами. При этом все органы имеют в своей организационной структуре и типичные признаки, и те, которые отличают их друг от друга – специальная компетенция, особые формы и виды деятельности и т.д.¹

В качестве центрального звена государственного управления выступает государственный орган, который является относительно самостоятельной единицей в реализации своих функций и задач и имеет определенный статус и цели. Но при этом стоит отметить, что самостоятельность государственного органа проявляется в реализации только тех целей и задач, которые напрямую вытекают из единой государственной политики функционирования публичной власти.

В отношении же всей системы органы власти постоянно взаимодействуют между собой, они взаимосвязаны, имеют общие приоритеты и ценности, благодаря чему можно говорить о целостности системы. Эта целостность складывается из подсистемы органов, которые имеют общие признаки, как правило это могут быть:

- общая компетенция которая определяется сферой деятельности органов, например, органы, функционал которых направлен на развитие экономики и территории, сферы оказания услуг, социального обеспечения или здравоохранения;
- наличие структурно-функциональных связей и взаимозависимостей в реализации тех или иных задач;
- единый центр управления каждой подсистемой, их относительная обособленность друг от друга, наличие собственной структуры, при этом выстраивается своеобразная иерархия в системе государственных органов;

¹ Фастович Г.Г. Правовые особенности структуры органов государственной власти в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. – 2022. – № 2(206). – С. 59-61.

– подсистемы и взаимосвязи государственных органов характеризуются постоянством и устойчивостью, и позиционируются как единое целое;

– каждая подсистема государственных органов использует в своей работе особый характер взаимодействия как с объектами управления, так и с другими подсистемами государственных органов¹.

Для формирования сбалансированной структуры государственного управления необходимо, чтобы вертикаль власти учитывала рациональное сочетание возможностей и ограничений каждой из подсистем, их взаимосвязи².

Органы исполнительной власти, являясь наиболее объемной частью государственного аппарата, через которые он реализует воздействующие, управленческие и законодательные функции, выступают основой всей организационной структуры публичной власти. Соответственно, по всей вертикали власти должно быть налажено взаимодействие таким образом, чтоб информация и задачи, от которых непосредственно зависит достижение стратегических целей развития страны, беспрепятственно проходила, начиная с принятия ее на самой верхней точке власти, по всей иерархии исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, вплоть до исполнителя. В правовом государстве при выстраивании отношений по принципу «сверху – вниз» нижестоящий орган обязан исполнять задачи, которые перед ним ставят вышестоящие.

Отметим, что представительные органы государственной власти также оказывают существенное влияние на специфику регионального управления, путем регулирования бюджетной и налоговой политики субъекта, формирования правовых основ жизни общества, а также нормативного регулирования деятельности органов исполнительной власти. При оценивании всей системы государственного управления во внимание нужно принимать не только

¹ См.: Фастович Г.Г., Осипова Е.С. К вопросу о функционировании государственного органа как составляющего элемента государственного механизма: теоретико-правовой аспект // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 1(169). – С. 4-9.

² Головенкин Е.Н. Политическая система современной России: опыт построения вертикали власти // Вестник Омского университета. – 2019. – № 2(22). – С. 174-184.

вертикальные, но и горизонтальные связи, которые выстраиваются между законодательной и исполнительной властью, а также органами местного самоуправления¹.

Помимо сложностей с прохождением управленческой информации внутри вертикали возникают проблемы, связанные с взаимодействием между органами власти в случаях решения межведомственных вопросов, требующих межфункциональной координации. Это относится к организации взаимодействия на всех организационных уровнях: от руководителей исполнительных органов до рядовых сотрудников, участвующих в решении межведомственных задач. На практике мы видим, что такое взаимодействие часто имеет неэффективный характер, когда преследуются только узкофункциональные интересы, а так называемый, общегосударственный, общественный интерес отстаивать некому и он теряется в межведомственном противостоянии.

В Новосибирской области проблема координации деятельности между органами исполнительной власти решается различными методами. В частности, в общесистемном порядке этим вопросом занимается комиссия по вопросам государственного управления в Новосибирской области. Одна из возложенных на комиссию задач предусматривает обеспечение согласованных действий областных исполнительных органов во взаимодействии с органами местного самоуправления при проведении мероприятий по повышению эффективности государственного управления в Новосибирской области². В рамках этой задачи комиссия рассматривает вопросы, связанные с организацией межведомственного и межуровневого взаимодействия исполнительных органов и органов местного самоуправления в целях повышения эффективности исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Комиссия имеет в своем

¹ См.: Серватинский В. В. О концептуальных подходах и основных элементах системы управления развитием региона на основе взаимодействия региональной, муниципальной власти и структур гражданского общества // Экономика и управление. – 2012. – № 10(84). – С. 48-52.

² Об образовании комиссии по вопросам государственного управления в Новосибирской области: постановление Губернатора Новосибирской области от 20.12.2019 № 286 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>

составе широкое представительство различных отраслей и функций регионального управления и достаточные полномочия, чтобы оказывать системное влияние на процессы межведомственного взаимодействия.

Например, с 2020 года ведется системный мониторинг подведомственной сферы в Новосибирской области. Проведен анализ существующей сети организаций, подведомственных органам исполнительной власти в регионе, с точки зрения функциональной оправданности их деятельности, и в комиссию были представлены предложения по оптимизации сети подведомственных организаций. По поручению комиссии департаментом организации управления и государственной гражданской службы совместно с областными исполнительными органами проанализированы реализуемые подведомственными организациями основные и вспомогательные функции, соотношение фактической штатной численности к штатной численности, предусмотренной штатным расписанием, срочность заполнения вакансий, разработаны критерии оценки их эффективности и функциональной оправданности.

В результате были выявлены избыточные или дублирующие друг друга функции у подведомственных организаций разных органов власти, были приняты решения по координации деятельности в подведомственной сфере, относящейся к межведомственным вопросам.

5. Отсутствие собственных процедур внутреннего аудита органами исполнительной власти организационных структур и рабочих процессов.

Рациональное и эффективное использование ресурсов как материальных, так и человеческих в рамках обеспечения деятельности органов власти и их подведомственных учреждений для достижения ими положительных результатов реализации своего функционала предопределяет актуальность проблемы. Акцент с контроля проделанной работы за последние годы сместился на текущий и предварительный (оценочный), что свидетельствует о необходимости внедрения

механизмов внутреннего контроля (оценки) в органах власти¹. Аудит должен проводиться не только в целях оценки и мониторинга рисков, которые могут влиять на достижение задач, поставленных государством.

В российской практике государственного управления система внутреннего аудита присутствует, как правило, только в органах бюджетного, финансового контроля, и, следовательно, мониторинг проводится только в указанных сферах.

В Новосибирской области, благодаря работе комиссии по вопросам государственного управления в Новосибирской области была выявлена проблема отсутствия процедуры внутреннего аудита органами исполнительной власти собственных организационных структур и рабочих процессов.

При возрастании нагрузки, появлении новых полномочий или функций руководитель исполнительного органа, прежде всего, рассматривает возможности увеличения предельной штатной численности, а не поиск внутренних резервов, оптимизацию процессов или организационной структуры. В начале работы комиссии, требование предварять подачу предложения об увеличении предельной штатной численности органа исполнительной власти проведением внутреннего аудита и представлять в комиссию его результаты по установленной форме, вызывало трудности и значительное сопротивление со стороны руководителей исполнительных органов.

За проведение внутреннего аудита ответственен сам региональный орган исполнительной власти. В его процессе заполняются чек-лист, функциональные профили структурных подразделений и функциональные профили должностей служащих и сотрудников органов, которые разработаны в единых стандартах для всех органов исполнительной власти. В рамках аудита орган проводит проверку и оценку экономической составляющей органа (планирование и исполнение областного бюджета, реализация стратегических целей, задач и приоритетов социально-экономического развития, использования государственной

¹ См.: Даниленко Н.И. Ведомственный (внутренний) контроль и аудит: теоретический и практический аспекты развития // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2015. № 16 (376). с. 26-34.

собственности); эффективность использования цифровых, информационных и телекоммуникационных технологий, исполнение органом правовых актов и поручений должностных лиц и федеральных и региональных органов власти, а также состояние организационно-штатной структуры и динамики ее изменений за последние три года и наличия, количества, штатной численности подведомственных учреждений.

Анализ собственной системы управления курируемой отраслью через оценку своей деятельности и деятельности подведомственных ему организаций, позволяет органу исполнительной власти оценить действующую систему и структуру управления с точки зрения эффективности ее для достижения целевых индикаторов и выполнения поставленных задач.

На основании полученных результатов руководитель органа исполнительной власти принимает решение об обращении в комиссию с предложением и об оптимальных параметрах предлагаемых изменений.

После проведения внутреннего аудита комиссия рассматривает поступившие от органа исполнительной власти его результаты и проводит внешний аудит. Таким образом, через систему аудита происходит оценка не только текущего состояния работы региональных органов власти, но и осуществляется оценка ее эффективности. В рамках аудита могут быть выявлены те моменты, на которые стоит обратить внимание, чтобы повысить эффективность работы не только в реализации какого-то полномочия, но всего органа в целом. Внутренний аудит позволяет руководителю исполнительного органа не только погрузиться в проблематику эффективного управления, но и оценить, как бы взглядом со стороны, то, как функционирует возглавляемый им орган.

Важной принципиальной особенностью системы аудита является то, что ее субъектом выступает не человек – государственный служащий, а система управления, органы и учреждения.

6. Отсутствие системы оценки результативности деятельности государственных служащих.

Для оценки эффективности любой деятельности необходимы критерии, по которым такую оценку предполагается осуществлять, но также нужно выделить кто является субъектами этой деятельности и какой они исполняют функционал.

Развитие системы оценивания эффективности глав регионов на протяжении достаточно длительного периода позволяет говорить о том, что главным субъектом, аккумулирующем в себе ответственность за деятельность регионального государственного аппарата, несет высшее должностное лицо. Комплексная оценка эффективности деятельности губернаторов и органов исполнительной власти регионов проводится ежегодно на основании показателей, утверждаемых Президентом Российской Федерации, методы расчетов которых устанавливаются Правительством Российской Федерации¹.

Разработка и внедрение системы показателей эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации – значительный шаг на пути создания системы эффективного государственного управления в России. Чтобы этот шаг был успешным, необходимо его сочетание с другими элементами системы оценки государственного управления. Гражданский служащий является тем функциональным звеном, от деятельности которого напрямую зависит степень реального достижения поставленных перед органами исполнительной власти задач².

Ориентация на достижение результата современной системы государственного управления позволяет обозначить перспективные на сегодняшний день направления по внедрению показателей эффективности и результативности государственных гражданских служащих, и, как следствие, деятельности органов исполнительной власти:

¹ Белякова Г.Я., Воробьева Т.Н. О принципах проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в области развития экономики // АНИ: экономика и управление. – 2016. – Т.5. – № 1(14). – С. 7-12.

² См.: Кайль Я.Я., Епина В.С. Актуальные проблемы системы государственного управления и направления их решения // Государственное и муниципальное управление. – 2014. – № 1. – С.38-44.

- оценка эффективности деятельности руководителей областных органов исполнительной власти и их структурных подразделений;
- внедрение принципов оплаты труда государственных гражданских служащих по результатам деятельности.

В Новосибирской области ведется работа по этим направлениям, подготовлен проект оценки эффективности деятельности руководителей областных органов исполнительной власти, их структурных подразделений, ведется работа по изменению системы мотивации и внедрению в нее принципов оценки результативности.

Обозначенная проблематика системы государственного администрирования является актуальной не только для Новосибирской области, но и для большинства регионов России. Анализ практики регионов показал, что решению указанных проблем в субъектах либо вообще не обращается на это внимание, либо они решаются точечно, без создания единого механизма, который позволил бы решить каждую из этих задач.

В Новосибирской области все изменения в органах исполнительной власти в части государственного администрирования проходят через согласование с комиссией по вопросам государственного управления. Аудиту в рамках работы комиссий подвергается не только определенный орган, но зачастую определенная сфера или функционал, который встречается в каждом органе исполнительной власти, так было с ведением бухгалтерского учета.

Вслед за этим в Новосибирской области был проведен анализ сферы кадрового делопроизводства, которая также является обеспечивающей функцией и имеется в каждом органе власти. Были обнаружены многие из обозначенных выше проблем, решены которые были благодаря работе комиссии по вопросам государственного управления.

При проведении аудита в сфере кадрового обеспечения государственной гражданской службы было обозначено, что на территории Новосибирской области функционируют 30 исполнительных органов государственной власти

(государственные органы), в составе каждого органа имеется кадровая служба в количестве от 2 до 5 человек в зависимости от штатной численности. Общее количество гражданских служащих, осуществляющих кадровую работу, составляло 55 человек.

При этом кадровые службы государственных органов самостоятельно осуществляли кадровую работу, в том числе проведение конкурсов на замещение вакансий, аттестацию гражданских служащих, формирование кадрового резерва, организацию обучения. Частично обучение гражданских служащих осуществлялось в централизованном порядке в рамках государственного заказа.

В целом реализация кадровой политики в государственных органах отличалась низкой эффективностью работы кадровых служб, субъективностью применяемых методов оценки, формальным подходом к проведению конкурсов и аттестации гражданских служащих, отсутствием системы непрерывного профессионального развития гражданских служащих. Ряд исполнительных органов государственной власти не предъявлял требования к специальным профессиональным знаниям кандидатов и использовал при проведении конкурсных процедур ограниченный набор инструментов оценки. Это приводило к тому, что подавляющее большинство участников таких конкурсов, допускаемых до второго этапа, не соответствовало базовым требованиям к должности, а в формируемый по итогам таких конкурсов резерв включались неквалифицированные кадры.

Проведенный комиссией Новосибирской области по государственному управлению аудит дал следующие результаты по кадровой ситуации в областных органах:

- вакансии в государственных органах в 40 % случаев не заполнялись свыше полугода;
- эффективность использования кадрового резерва находилась на низком уровне: доля назначения на должности госслужбы из резерва не превышала 27 % от числа лиц, состоящих в резерве;

- в большинстве государственных органов сложился формальный подход к проведению таких кадровых процедур, как конкурсы, аттестации, присвоение классного чина;

- во всех государственных органах использовались различные поверхностные методы оценки при проведении конкурсных процедур: как правило, индивидуальное собеседование и тестирование на знание законодательства. Только 12 из 30 государственных органов использовали иные, отличные от индивидуального собеседования и тестирования на знание законодательства, методы оценки кадров;

- критерии отбора кандидатов не являлись универсальными и не учитывали актуальных тенденций цифровой трансформации и востребованности новых навыков, отсутствовала модель компетенций;

- в системе профессионального развития государственных гражданских служащих в основном использовались такие формы, как направление на профессиональную переподготовку и повышение квалификации. Не уделялось внимание иным формам профессионального развития;

- по результатам проверок в каждом втором областном органе выявлялись нарушения порядка проведения аттестационных процедур.

Анализ кадровой ситуации в государственных органах Новосибирской области позволил определить основные причины недостатков в деятельности кадровых подразделений:

- малочисленный состав кадровых служб (2—5 человек) государственных органов не способен обеспечить качественное выполнение большого объема текущей работы одновременно с эффективным проведением оценочных, отборочных и аттестационных процедур;

- специалисты кадровых служб, как правило, не обладали соответствующими знаниями и умениями в сфере оценки персонала;

- недостаточное использование возможностей автоматизации, стандартизации и цифровизации кадровых процессов.

В результате в областных органах наблюдался явный дефицит высококвалифицированных кадров — руководителей и специалистов, готовых решать межотраслевые вопросы, работать в условиях мультизадачности и обладающих соответствующим универсальным портфелем компетенций.

Проблема неценности кадровых служб на государственной гражданской службе существует давно, функционал кадровой службы воспринимается как вспомогательный, обеспечивающий основную деятельность процесс¹. В настоящее время подход к восприятию кадровой службы меняется, уже сейчас служба подбора персонала выступает как основа для формирования качественного кадрового состава. Принцип клиентоцентричности выходит на первый план при формировании кадровой среды государственной службы, и клиентами, чьим запросам должна отвечать кадровая служба, в такой перспективе становятся не только гражданские служащие, но и граждане, готовые посвятить свою жизнь службе в органах власти².

Целью комиссии по государственному управлению было создание такой структуры, которая позволила при минимальных ресурсах обеспечить непрерывный процесс формирования качественного кадрового состава в структуре всех органов исполнительной власти Новосибирской области.

Комиссией по государственному управлению были проанализированы необходимые действия для решения обозначенных проблем и принято решение о трансформации системы кадрового обеспечения органов государственной власти. Инструментом для решения обозначенных проблем стало создание единой системы формирования, оценки и развития кадрового состава исполнительных органов государственной власти посредством централизации кадровых процессов и создания корпоративного университета.

¹ Сладкова Н. М., Воскресенская О. А. Стандартизация и цифровизация кадровых процессов в органах государственной власти с учетом принципа клиентоцентричности // Государственная служба. – 2021. – № 5. – С. 81.

² Мартынова С. Э. Концепция «сервисного» государства в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления // Вестник Тюменского государственного университета. – 2019. – № 8. – С. 167.

Централизация была направлена на достижение следующих результатов:

- единство кадровой политики во всех государственных органах Новосибирской области;
- непрерывная работа по формированию качественного кадрового состава и кадрового резерва гражданской службы;
- повышение независимости и объективности оценки потенциала участников конкурсных и аттестационных процедур;
- комплексный подход к оценке компетенций с одновременным применением нескольких инструментов для оценки одних и тех же компетенций;
- рост удовлетворенности участников оценочных процедур за счет возможности выполнять задания в удобное время;
- повышение потребности среди гражданских служащих в профессиональном росте.

Для получения намеченных результатов необходимо было решить такие задачи, как:

- внесение соответствующих изменений в региональное законодательство и локальные правовые акты органов государственной власти, должностные регламенты гражданских служащих, иные документы;
- создание организационной структуры, которая обеспечивала бы разработку инструментов оценки и проведение оценки, а также обучение гражданских служащих;
- обеспечение кадровых процессов техническими возможностями цифровизации;
- разработка универсальной, валидной и репрезентативной оценки;
- выстраивание по результатам оценки обучающих программ с учетом потребности служащих, обеспечение качества программ в том числе с учетом обратной связи от слушателей.

Как известно, важным критерием эффективности деятельности кадровых служб государственных органов является оптимальный состав функций и

численности данных структур¹. Анализ численного состава кадровых служб дал понимание того, что количество сотрудников, которое есть в наличии в каждом органе государственной власти, не позволяет обеспечить эффективную работу с кадрами даже в отдельно взятом органе. Проведение углубленного качественного анализа кадровых процессов позволило найти оптимальное решение данной проблемы, которое заключалось в передаче полномочий по отдельным кадровым процедурам на другой уровень – в администрацию Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области (Администрация).

Путем внесения изменений в нормативные правовые акты руководителю Администрации были делегированы полномочия:

- по объявлению, проведению конкурсов на замещение вакантной должности гражданской службы и включение в кадровый резерв в исполнительных органах государственной власти Новосибирской области и их территориальных органах;

- по проведению аттестации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Новосибирской области;

- по проведению квалификационного экзамена при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы в исполнительном органе государственной власти Новосибирской области.

Создание организационных условий для проведения заседаний конкурсных и аттестационных комиссий заключалось в разработке порядков работы указанных комиссий и формировании их составов. Выделение в структуре Администрации специалистов, централизованно занимающихся организацией и проведением конкурсов на замещение должностей государственной гражданской службы и аттестаций государственных гражданских служащих, позволило разгрузить сотрудников кадровых служб органов государственной власти и обеспечить единые подходы к проведению данных процедур.

¹ Артамонов А. Д. Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления : дис. ... д-ра эконом. наук, 2008. – С. 39.

На современном этапе технологического развития страны и повсеместном распространении цифровых технологий и инноваций особо значимым становится перестройка систем государственного управления в соответствии с трендами. Цифровизация всех сфер общественных отношений, появление большого числа новых каналов коммуникации кардинально расширили возможности для проведения оценки профессиональных и личностных качеств персонала, а также его образования и развития¹.

Площадкой для обеспечения централизованной оценки и развития кадров стало ГАУ ДПО «Центр оценки и развития управленческих компетенций» (Корпоративный университет), созданное в 2019 г. Центром осуществляется разработка инструментариев оценки, а также непосредственное проведение оценки профессионально-личностных качеств и управленческого потенциала лиц, принимающих участие в конкурсных и аттестационных процедурах, а также проведение мероприятий по дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих. Штатная численность Корпоративного университета составляет 40 единиц.

Для обеспечения процесса централизации трансформирована внедренная в Новосибирской области с 2018 г. собственная государственная информационная система «Кадровый учет государственных гражданских служащих Новосибирской области» (ГИС НСО «КУ ГГС НСО»), а также используется единая образовательная ITE-платформа «LOOKIT».

Объектами автоматизации ГИС НСО «КУ ГГС НСО» являются Законодательное Собрание Новосибирской области, 30 областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, 6 государственных органов Новосибирской области.

ГИС НСО «КУ ГГС НСО» позволяет осуществить тестирование профессиональных знаний и умений участников конкурсов, гражданских

¹ Чумаков Н. К. Особенности профессионального развития государственных гражданских служащих в условиях цифровизации // Образование и право. – 2022. – № 11. – С. 195.

служащих, подлежащих аттестации, кандидатов в резерв управленческих кадров Новосибирской области в подсистеме «Личный кабинет».

Оценка профессиональных и личностных качеств осуществляется дистанционно на базе единой образовательной ITE-платформы «LOOKIT», работу которой сопровождают сертифицированные эксперты – специалисты в области оценки персонала Корпоративного университета.

Таким образом, результатом работы комиссии по государственному управлению по трансформации сферы кадровой работы в государственных органах стало формирование единой региональной кадровой политики, оптимизация и централизация всех процессов единого взаимосвязанного цикла мероприятий по управлению кадрами: от повышения качества формирования кадрового состава, комплексного подхода к оценке компетенций, повышения профессионализма и компетентности гражданских служащих до автоматизации кадрового делопроизводства и цифровизации кадровых процедур в целом, повышения уровня вовлеченности и удовлетворенности гражданских служащих.

Внедрение практики централизации кадровых процессов за три года дало свои результаты. Был обеспечен единый методологический и практический подход к поиску, отбору и развитию персонала. Кадровые службы 30 областных исполнительных органов государственной власти (в том числе территориальные органы), 6 государственных органов, Законодательного Собрания Новосибирской области замкнуты в едином цифровом контуре государственной информационной системы Новосибирской области «Кадровый учет государственных гражданских служащих Новосибирской области» (261 пользователь).

Унификация и более четкая проработка квалификационных требований, полноценное применение инструментов оценки как кандидатов, так и государственных служащих позволили повысить эффективность конкурсных и аттестационных процедур, сформировать качественный кадровый резерв.

Успешно работают четыре постоянно действующих конкурсных и четыре аттестационных комиссии, дифференцированные по группам должностей и по областным исполнительным органам.

В рамках работы комиссий:

– проведено 379 конкурсов на вакантные должности, 2 138 кандидатов на вакантные должности прошли комплексную оценку компетенций;

– проведено 454 заседания аттестационных комиссий, в рамках которых прошли аттестационные процедуры 1 646 государственных гражданских служащих.

Сокращено число объявляемых конкурсов за счет формирования квалификационных требований с учетом области и вида профессиональной деятельности и адекватного кадрового резерва. Формирование единого кадрового резерва Новосибирской области и, что более важно, сосредоточение информации о его участниках, их навыках и умениях, профессиональном уровне в одном государственном органе позволило эффективнее использовать механизм подбора персонала на вакантные должности государственной службы во всех органах исполнительной власти.

Единые стандарты проведения конкурсных и аттестационных процедур позволили исключить их формальный характер, и данные процедуры стали полноценными инструментами подбора кадров, в том числе из внутренних источников (эффект внутренней трудовой миграции — количество гражданских служащих в общем числе участников конкурсов увеличилось с 17 до 37 %). За счет возможности подачи документов по принципу одного окна удалось достичь снижения доли несостоявшихся конкурсов на замещение вакансий по причине недостаточного числа кандидатов с 14,7 до 11,5 %. Доля назначений из кадрового резерва выросла с 26,5 до 45,2 %.

В Новосибирской области за несколько лет до внесения в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» разработана и внедрена полноценная система оценки

профессионального уровня кандидата, основанная на модели компетенций, дифференцированной по группам и категориям должностей, которая применяется как при проведении конкурсных процедур, так и при проведении аттестационных процедур. Оценка компетенций включает в себя трехкомпонентную оценку знаний и умений, личностных качеств и управленческих компетенций, а также оценку цифровых компетенций. Проведение единых унифицированных оценочных процедур осуществляется на всех этапах кадровых процессов квалифицированными практикующими экспертами в области психологии и оценки персонала.

Все гражданские служащие, подлежащие аттестации, помимо прохождения комплексной оценки заполняют специальную анкету в целях выявления потенциала карьерного роста. В случае рекомендации подчиненных в кадровый резерв непосредственные руководители заполняют мотивационные бланки с обоснованием.

Были изменены подходы к системе профессионального развития гражданских служащих, состоявшей до недавнего времени из мероприятий по дополнительному профессиональному образованию. Теперь основной образовательной площадкой стал Корпоративный университет, на долю которого приходится 94 % всех обучающих мероприятий.

Активные формы обучения (тренинги, мастер-классы, игровые методы, стратегические сессии, онлайн симуляции) составили 70 % от всех обучающих мероприятий.

Обучающие программы разрабатываются по результатам проведенной оценки компетенций и направлены на развитие тех, которые недостаточно сформированы, что позволило индивидуализировать подход к обучению. Так, по результатам проведенных в ходе аттестации оценочных процедур на обучение было направлено более 400 служащих с недостаточно развитыми компетенциями, в отношении которых были разработаны индивидуальные планы-графики развития профессиональных и личностных качеств.

Использование дистанционных образовательных технологий в обучении позволило на 57 % увеличить число обученных по сравнению с 2019 г. Акцент был сделан на самообразовании — создан специализированный информационный ресурс «Портал профессионального развития Лаборатория управленческих компетенций LOOK», на котором размещены материалы для самостоятельного изучения. Таким образом повысилась активность служащих в процессе профессионального развития, нацеленность на обучение увеличилась в 2,5 раза. Уровень удовлетворенности слушателей обучением вырос с 94,8 до 98,8 %.

В целом централизация кадровых процессов обеспечила стабильное функционирование системы подбора и отбора кадров, формирование кадрового резерва на гражданской службе и продемонстрировала высокую степень адаптивности.

Опыт Новосибирской области по формированию единой региональной кадровой политики позволил увидеть положительные эффекты от оптимизации и централизации всех процессов единого взаимосвязанного цикла мероприятий по управлению кадрами: от повышения качества формирования кадрового состава, комплексного подхода к оценке компетенций, повышения профессионализма и компетентности гражданских служащих до автоматизации кадрового делопроизводства и цифровизации кадровых процедур в целом, следствием чего стало повышение уровня вовлеченности и удовлетворенности гражданских служащих.

Основным результатом стало формирование качественного кадрового резерва и состава органов исполнительной власти за счет унификации кадровых процессов, четкой проработки квалификационных требований к замещаемым должностям, полноценного применения инструментов оценки как кандидатов, так и государственных служащих, прозрачности оценочных процедур. Внедрение единой кадровой службы позволило повысить эффективность конкурсных и аттестационных процедур, обеспечить непрерывность процессов их проведения.

Внедрение принципа «одного окна» (возможности участвовать одновременно в нескольких конкурсах) позволило привлечь большее число кандидатов для участия в конкурсных процедурах, в том числе из других регионов, что повысило конкурентоспособность структуры государственного управления Новосибирской области в целом.

За счет внедрения комплексной системы оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов повысилась ее объективность, и процедура стала максимально прозрачной.

Положительным эффектом также является заметное снижение коэффициента текучести кадров. Централизация кадровых процессов и проведение конкурсных и аттестационных процедур в дистанционном формате обеспечили стабильное функционирование системы подбора и отбора кадров, формирование кадрового резерва на гражданской службе, и продемонстрировали высокую степень адаптивности. Практика дает возможность для привлечения наиболее квалифицированных специалистов на государственную гражданскую службу из других регионов Российской Федерации, что позволяет повышать качество государственного управления в целом.

Отметим, что результативность деятельности органа исполнительной власти напрямую зависит от эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих этого органа. Так, показатели достигнутого результата являются отражением того, насколько верно приняты управленческие решения и поставлены задачи. Установление прямой взаимосвязи между уровнем оплаты труда государственных гражданских служащих и результатами их профессиональной служебной деятельности позволит повысить эффективность не только их деятельности, но и всего органа власти в целом.

В результате работы комиссии по вопросам государственного управления в Новосибирской области функционирование системы государственного аппарата претерпело существенные изменения, которые повысили его эффективность.

Подводя итоги нашего исследования качества и перспектив проектирования и трансформирования регионального государственного администрирования отметим, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует комплексная система универсальных критериев оценки эффективности государственного управления, адекватная ситуации и используемая для принятия решений при изменении в региональных системах государственного управления, в том числе и государственного администрирования.

Очевидно, что основанием для принятия решений об институциональных и структурно-организационных изменениях системы и структуры регионального государственного администрирования должны выступать результаты оценки ее эффективности.

Система государственного управления и администрирования на региональном уровне должна быть адаптивна и ориентирована на использование новых гибких форм взаимодействия субъекта и объекта управления, которые сократят разрыв между ними. Сегодня эффективность государственного администрирования прямо зависит от отказа от экстенсивных и жестко административных способов его изменения.

Разработанная в ходе исследования и апробированная на практике методика оценки эффективности государственного управления и государственного администрирования состоит в том, что осуществление оценки происходит системно, на основе деятельного анализа (по результатам) и аудита полномочий по единым стандартам и критериям в комплексе системных связей государственного органа и подведомственных ему организаций. Такой подход позволил придать методике свойства универсальности и выработать на ее основе эффективные пути совершенствования государственного администрирования в Новосибирской области.

Вместе с тем необходимо выделить наиболее значимые ограничения развития регионального государственного администрирования в Новосибирской области, которые имеют системный для всей Российской Федерации характер:

- отсутствие нормативно-правового обеспечения перехода системы регионального государственного администрирования на клиентоориентированные и бережливые технологии;
- недостаточное внимание развитию муниципального администрирования в единой системе публичной власти региона;
- отсутствие фундаментального научного и экспертно-аналитического сопровождения административной реформы в регионе;
- слабый контроль за эффективностью государственного администрирования со стороны институциональных политических акторов (политические партии) и институтов гражданского общества (СМИ, общественные институты и т.д.).

Заключение

Теория административно-государственного управления, являясь междисциплинарным научным направлением, которое появилось на пересечении теории политики, права и менеджмента при ведущей роли политологии, сегодня опирается и на достижения таких научных отраслей, как философия, социология, социальная психология, конфликтология и т. д.

Государственное администрирование – это вертикально организованная «сверху вниз» реализация государственной политики через систему административных практик.

В то время как региональное государственное администрирование в современной России – это деятельность региональной государственной администрации всех ветвей власти (государственных служащих) по реализации государственной политики на субфедеральном уровне.

Существование разных подходов к оценке эффективности работы государственного аппарата как в России, так и за рубежом обусловлено необходимостью и попытками определения сильных и слабых сторон государственного аппарата и выработки мер по повышению его эффективности.

Использование традиционных бюрократических способов повысить производительность – увеличение бюджета и численности персонала – при решении поставленных политических задач не дает желаемого эффекта и усиливает негативные настроения гражданского общества к власти. В связи с чем, государственный аппарат стремится к использованию других подходов, таких как грамотное распределение бюджета, повышение уровня компетентности, мотивация и организационная этика участников государственного аппарата, что имеет большее значение и результативность.

Важно помнить, что на эффективность государственного аппарата могут влиять в том числе и различные внешние факторы, такие как политическая и экономическая среда, в которой он функционирует. Не стоит забывать и о вопросах

психологии: как на микро (организационном) уровне, так и на макроуровне (уровне психологии наций).

В процессе формирования общегосударственной системы оценки важную роль сыграли показатели эффективности деятельности глав регионов. Однако предложенная система оценки требует доработки в части учета исходного социально-экономического положения, стратегических возможностей, ресурсов каждого региона для достижения поставленных целей развития.

Для руководителей тех регионов, которые не имеют большого потенциала во всех сферах жизнедеятельности, отсутствие в системе градации показателей, учитывающих региональные различия, отражающих наличие уникального потенциала субъектов, различных стартовых условий, и влияние факторов внешней среды на конкретный регион являются демотивирующими факторами и влияет на объективность оценки профессиональных компетенций главы региона. Единый список показателей не позволяет сравнить регионы на равных.

Чтобы создаваемая система оценки была релевантной основным направлениям деятельности, необходима предварительная систематизация по целям. Это даст возможность определить корреляцию разных видов деятельности и величину конкретного вклада в достижение цели.

Основной целью реализации государственной политики при таком подходе будет являться ориентир на повышение сбалансированности пространственного развития посредством выявления преимуществ региона, создания и развития новых центров динамического экономического и культурного роста на территории субъекта, что позволит обеспечить всестороннее развитие территории и гражданского сообщества.

На сегодняшний день объективно существует потребность в такой системе оценки эффективности именно государственного управления, которая учитывала бы указанную выше специфику деятельности.

Попытки регионов решить проблемы государственного администрирования на субфедеральном уровне реализуются точечно и не имеют всесторонней

концепции, которая была бы применима неоднократно и позволяла повысить эффективность любого государственного органа независимо от сферы его деятельности.

В Новосибирской области внедрена модель оценки деятельности органов исполнительной власти, которая реализуется посредством работы комиссии по вопросам государственного управления. Стоит отметить, что применение механизма аудита происходит независимо от сферы деятельности органа власти.

Решение задач административной реформы и достижение целей, которые ставит федеральный центр перед регионами для повышения эффективности государственного администрирования, как показывает анализ практики регионов, как правило, носит временный характер, то есть задача решается в определенный момент времени, но далее проблема возникает вновь, но тот механизм решения уже не помогает.

Реализованная в Новосибирской области комплексная модель внутреннего и внешнего аудита деятельности органов исполнительной власти позволяет успешно решать возникающие проблемы и достигать целей социально-экономического и стратегического развития.

Развитие государственного управления в современных реалиях идет вслед за требованиями, предъявляемыми общественными институтами к государственному аппарату. Автоматизация и цифровизация практически всех сфер жизнедеятельности современного общества оказывает существенное влияние на определение приоритетов государственного управления.

Информационная открытость и доступность государства как субъекта управления и как поставщика информации и услуг в связи с развитием информационных технологий становится одним из приоритетов развития государственного управления.

Для того чтобы оставаться конкурентоспособным государственный аппарат должен проявлять гибкость не только в части своих организационных структур, но и в части взаимодействия с общественными институтами. Проведение

организационных преобразований в направлении повышения результативности позволит повысить эффективность государственного аппарата в целом.

Таким образом, эффективной модель государственного управления может быть в том случае, если будет находиться в контексте изменений и адаптироваться к нему за счет открытости, неиерархичности, гибкости и динамичности.

Выводы по результатам нашего исследования могут быть использованы в качестве научной и методологической базы политологических исследований государственного регионального администрирования, а также для принятия политических решений в единой системе публичной власти РФ.

Дальнейшие исследования в этой области возможны по нескольким направлениям, конкретизирующим и углубляющим настоящее исследование:

- международный сравнительный анализ регионального администрирования;
- роль институтов гражданского общества как политических акторов в совершенствовании государственного и муниципального управления;
- инструменты и механизмы привлечения широкой общественности к развитию государственного администрирования – легитимация государственного управления на новом уровне доверия власти и общества;
- пределы и ограничения использования мягких управленческих технологий в региональном администрировании;
- нормы и ценности современной гражданской службы;
- муниципальное администрирование в единой системе публичной власти.

Список использованных источников и литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. - 2020. - № 251.
3. Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Гарант. Информационно-правовой портал [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://garant.ru> (дата обращения: 28.12.2022), требуется авторизация
4. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Гарант. Информационно-правовой портал [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://garant.ru> (дата обращения: 28.12.2022), требуется авторизация
5. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Гарант. Информационно-правовой портал [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://garant.ru> (дата обращения: 28.12.2022), требуется авторизация
6. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета от 19 октября 1999 г. - № 206

7. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета от 19 октября 1999 г. - № 206
8. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета от 19 октября 1999 г. - № 206
9. Федеральный закон от 29.07.2000 № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3205.
10. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I), ст. 3378
11. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. - 2020. - № 280.
12. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Гарант. Информационно-правовой портал [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://garant.ru> (дата обращения: 28.12.2022), требуется авторизация
13. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Гарант. Информационно-правовой портал [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://garant.ru> (дата обращения: 28.12.2022), требуется авторизация
14. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации» // Гарант.

Информационно-правовой портал [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://garant.ru> (дата обращения: 28.12.2022), требуется авторизация

15. Указ Президента Российской Федерации «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» от 3 июня 1996 г. № 803 // Российская газета. - № 109. 11.06.96; Собрание законодательства РФ. 03.06.1996, № 23, ст. 2756. Утратил силу – Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017. № 13.
16. Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // Гарант. Информационно-правовой портал [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://garant.ru> (дата обращения: 28.12.2022), требуется авторизация
17. Указ Президента Российской Федерации от 17.01.2003 № 45 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации рабочему поселку Кольцово Новосибирской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 4. Ст. 294.
18. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ: 2007, № 27, ст. 3256.
19. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ, 23.01.2017, № 4, ст. 637
20. Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>
21. Постановление Правительства Новосибирской области от 19.03.2019 № 105-п «О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области

на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2019.

22.Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2019 № 915 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

23.Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

24.Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору») // Гарант. Информационно-правовой портал [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://garant.ru> (дата обращения: 28.12.2022), требуется авторизация

25.Постановление кабинета министров Республики Татарстан от 06.02.2012 № 85 «Об утверждении Долгосрочной целевой программы «Реализация проекта «Бережливое производство» в Республике Татарстан на 2012–2013 годы» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/917048015?ysclid=li2y3ca4ht128036101>

26.Закон Новосибирской области от 29.06.2016 № 78-ОЗ «Об инвестиционном фонде Новосибирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>

- 27.Постановление Губернатора Новосибирской области от 20.12.2019 № 286 «Об образовании комиссии по вопросам государственного управления в Новосибирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>
- 28.Рекомендации по оптимизации организационной структуры и штатного расписания областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области: утверждены решением комиссии по вопросам государственного управления в Новосибирской области от 16.07.2021 № 12.

Научная литература

- 29.Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the fundamental cause of long-run growth // Handbook of Economic Growth. N. Y.: Elsevier. 2005. Vol. 1A. P. 386–472.
- 30.Business, Public Policy, and Society. L.M. Lesser. - The Dryden Press; 2000.
- 31.Denhardt JV , Denhardt RB Новая государственная служба: служить, а не управлять. MESharp. Армонк, Нью-Йорк, Лондон, Англия. 3-е изд. – 2011.
- 32.Denhardt JV , Denhardt RB Новый взгляд на государственную службу // Обзор государственного управления. – 2015. № 5. – С. 664-672.
- 33.Designing E-Government. J.E.J. Prins. - Kluwer Law Inteknational; The Hagne, The Netherlands; 2001.
- 34.Dmitrieva N. E., Minchenko O. S. and Rylskikh E. V. Digital platforms as a regulator and the regulated subject, or how platforms change the system of public administration // Public Administration Issues, 2022. № 2, pp. 60-84 [Электронный ресурс]. URL: <https://vgmu.hse.ru/en/2022--2/657691238.html>
- 35.Internal audit function and public service quality: Evidence from Indonesian local governments / S. Sutaryo, S. Sahari, S. Jakpar, S.S. Balia // Public Administration Issues. 2022. № 5 (Special Issue I, electronic edition). P. 110—133.
- 36.Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues // Hague Journal on the Rule of Law. 2011. № 3 (2). p. 220—246.

37. Pedrosa G. V. and Figueiredo R. M. C. A quality evaluation model for public services based on internal indicators // Public Administration Issue, 2022. № 6 (Special Issue II, electronic edition), pp. 161-174. [Электронный ресурс]. https://vgmu.hse.ru/data/2022/09/13/1678009499/w_Bloc_Engl_2_6_2022.pdf
38. Rotberg R. I. Good governance means performance and results // Governance. 2014. № 27 (3). p. 511—518.
39. Yilmaz C. Human Resources Planning process with the impact of the New Public Management // Public Administration Issue, 2022. № 6 (Special Issue II, electronic edition). pp. 78-95 [Электронный ресурс]. https://vgmu.hse.ru/data/2022/09/13/1678009499/w_Bloc_Engl_2_6_2022.pdf
40. Азаров, В.Ю. Использование метода картирования потока создания ценности в проектном менеджменте. Опыт и перспективы // Молодой ученый. 2021. № 21 (363). с. 457-459.
41. Антонова В. К. Особенности профессионализации госслужащих в условиях современных российских реформ // Социс. 2016. № 2. С.76-82
42. Аристотель. Политика. Афинская полития. – М., 1997.
43. Артамонов А.Д. Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления: дис. ... д-ра эконом. наук, 2008. 277 с.
44. Артемова П.В., Камолов С.Г., Константинова А.Н. Электронное правительство: динамика взаимодействия государства и российского общества в XXI в. // Власть. 2019. № 3. с. 57-62.
45. Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). М. : Изд-во РАГС, 2008. 424 с.
46. Базаев Н.Д. Внедрение проектного управления в деятельность органов исполнительной власти (на примере Белгородской области) // Научный вестник Южного института менеджмента. 2019. № 2. с. 56-61.

47. Байгутлин Р.И. К вопросу об эффективности правового регулирования (опыт аксиологического подхода к проблеме) // Вестник Челябинского гос. ун-та. Право. Вып. 17. 2008. № 31 (132). С. 8.
48. Байнова М.С. Понятие государства и системы государственного управления // Материалы Афанасьевских чтений. 2016. № 1. С. 50—55.
49. Байтеряков С.В., Барышникова А.В., Копыток В.К., Филиппова А., Шубина Д.О. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. Шклярук М.С. М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений. 2021. 118 с. URL: https://ach.gov.ru/upload/pdf/записка_кадры_30.04.2021.pdf (дата обращения: 13.03.2023)
50. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. с. 163-194.
51. Барабашев А.Г., Зайцева Т.В., Краснов М.А., Оболонский А.В. Риски реформирования государственной службы России, или почему так трудно реформировать государственный аппарат России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. – №2-3. – С. 91-124.
52. Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 2008.
53. Бойко Е. А. Ценности государственной службы России - от деклараций к действиям / Е. А. Бойко, В. Н. Меньшова // Вопросы управления. – 2017. – № 1(44). – С. 7-16.
54. Бойко Е.А. Ценностная государственная служба и ценности государственных служащих: установление, измерение, формирование / Е. А. Бойко, В. Н. Меньшова // Евразийский интеграционный проект: цивилизационная идентичность и глобальное позиционирование: Материалы Международного Байкальского форума, Иркутск, 20–21 сентября 2018 года / Под научной

редакцией Е.Р. Метелевой. – Иркутск: Байкальский государственный университет, 2018. – С. 16-23.

- 55.Бойко Е.А., Меньшова В.Н. Пилотный мониторинг профессионального самочувствия сотрудников Сибирского федерального округа: от замысла к реализации/ Материалы VI международной социологической Грушинской конференции «Жизнь исследования после исследования: как сделать результаты чувствами и признаками», 16-17 марта 2016 г. / отв. ред. А.В. Кулешова. М.: АО «ВЦИОМ», 2016. С.103-110.
- 56.Бойко Е.А., Меньшова В.Н. Ценности государственных и государственных служащих: перспективы для России // Власть. 2015. №4. С.116-123
- 57.Борщевский Г.А. Повышение качества государственных услуг как приоритет реформирования государственной службы // Государственная служба. 2018. № 6. С. 27—35.
- 58.Ботвиньева Т.Н., Кирилова И.Ю., Орлова А.А. Белгородская область: как принципы lean перешли из исполнительной власти в законодательную // Бережливое управление в госсекторе. Как наладить процессы. URL: <https://lean.cdto.ranepa.ru/10-1-lean-v-belgorode-istoriya-vnedreniya>
- 59.Бочарова Н.Н. Организация территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: оптимизация управления или дублирование функций (на примере южного федерального округа) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 2. с. 78-84
- 60.Братоновский С.Н., Деменчук Д.В. Принципы государственного управления // Научно-практический журнал «Гуманизация образования». 2018. № 6. с. 20-27.
- 61.Брэдли Э.В. Наука государственного управления: проблемы, предположения, прогресс и возможности // Обзор государственного управления. Ноябрь/декабрь 2015. № 6. С. 795-805.

- 62.Булявичус Е.В., Уразметов Р.У. О системе оценки эффективности деятельности государственного и муниципального управления // Политика, государство и право. 2015. № 11.
- 63.Воронов А.М., Гоголев А.М. Развитие теории публичного администрирования как направления правоохранительной деятельности в сфере обеспечения безопасности гражданского общества // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Пермь, 2016.
- 64.Вэйдер М. Инструменты бережливого производства: мини-руководство по внедрению методик бережливого производства. М.: 2017. 116 с.
- 65.Гвоздева А.А. Перспективы развития наукоградов и инновационных кластеров на примере наукограда Кольцово и Биофармацевтического кластера Новосибирской области // Россия: тенденции и перспективы развития. 2022. № 17-3. с. 57-59.
- 66.Глигич-Золотарева М. В. Аудит эффективности как фактор государственного управления // Россия и современный мир. 2014. № 1. С. 21—36.
- 67.Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. – М., 1991.
- 68.Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. с. 141-146.
- 69.Гоголев А.М. Этапы становления теории государственного администрирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2016. – Вып. 33 – С. 251-257. DOI: 10.17072/1995-4190-2016-33-251-257
- 70.Гриднев В. П. Повышение эффективности государственного управления в условиях динамического развития России // Управленческое консультирование. 2015. № 8. С. 8—14.
- 71.Гришковец А. А. Административная реформа: истоки, современное состояние, перспективы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2020. № 2. С. 135—157.

72. Давыдова Н.С. Бережливое производство: монография. Ижевск, Изд-во Института экономики и управления, ГОУВПО «УдГУ», 2012 – 138с.
73. Даль Р. Наука государственного управления: три проблемы // Обзор государственного управления. Зима. 1947. №1. С. 1-11.
74. Денисенко В.В. Публичное администрирование как правовая категория // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2016 № 3(33). с. 128-131.
75. Добролюбова Е.И., Старостина А.Н. Повышение качества государственного управления в региональных государственных программах // Вестник Пермского университета. Серия: экономика. 2020. Т.15 № 2. с. 231-252.
76. Долженко Р.А. Опыт оптимизации, централизации и инсорсинга HR-функций в коммерческом банке // Вестник НГУЭУ. 2014. № 3. С. 92—101.
77. Дубовик А.В., Ерженин Р.В. Перспективные направления развития бухгалтерии организаций сектора государственного управления // Финансовый журнал. 2017. № 2. С. 27—37.
78. Дудникова В.А. Новые модели функционирования государственного сектора: поиски практика // Развитие территорий. 2023. № 1 (31). С. 66—73.
79. Егоров В.П., Слиньков А.В. Современная организация государственных учреждений России. М. – 2016. 214 с.
80. Елагина В.Б., Царева Г.Р. Применение картирования потока создания ценности как инструмента бережливого производства // Век качества. 2021. № 3. с. 94-106.
81. Емельянович А.А., Овчинников М.С. Перспективы развития малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2019. № 1(19). с. 254-258.
82. Еремина Н. Надо ли России меряться «европейскими ценностями» с ЕС? 2014 [электронный ресурс]. URL: <http://www.regnum.ru/news/1856961.html> (дата обращения 15.12.2016).

- 83.Ерженин Р.В. Централизованная бухгалтерия в секторе государственного управления (теория и практика). М. : РИОР ; Инфа-М, 2017. 204 с.
- 84.Ермоленко А.В., Юргенсон О.А. Централизация бухгалтерского (бюджетного) учета субъектов Российской Федерации на основе применения веб-ориентированных решений // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 6. С. 148—152.
- 85.Жидкова О.С. Развитие системы оказания электронных государственных услуг населению: на примере Курганской области: дис...к. эконом. наук. 2013. 150 с.
- 86.Жукова А. Г. Развитие сектора государственного управления на основе менеджмента качества : дис. ... д-ра экон. наук. 2020. 318 с.
- 87.Занко Т.А. Преобразования внутренней организации федеральных органов исполнительной власти 2020 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. с. 107-125
- 88.Заруба Н.А. Адаптивное управление в системе государственного и муниципального управления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2015. № 1. С. 51—56.
- 89.Зверев А. Ф. Теория бюрократии от М. Вебера к Л. фон Мизесу // Советское государство и право. 1992. Вып. 1. С. 88—94.
- 90.Зинченко Г.П. Публичное администрирование как совокупность управленческих отношений. Монография. Ростов-на-Дону. 2011. 350 с.
- 91.Игнатова А. М. Политические и концептуальные основания трансформации государственного управления в современной России : дис. ... канд. полит. наук, 2019. 361 с.
- 92.Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // С Конституцией по жизни: избранные научные труды. М.: Формула права, 2013. 294 с.
- 93.Калмыкова А.В., Кабытов П.П. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 107—120.

94. Катаева Е.А. Возможности и ограничения применения гибкого управления (agile) в государственном управлении // Молодой ученый. 2021. № 28. С. 179—185.
95. Колесниченко Е.А., Рудакова О.В., Плахов А.В. Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. № 2. С. 161—175.
96. Котова, Е. С. Реализация проектного управления в муниципальных образованиях Белгородской области // Молодой ученый. 2019. № 2 (240). с. 224-228.
97. Кузьмина В.А. Институциональное развитие государственной гражданской службы как социальный процесс: дис. ... канд. соц. наук. М., 2005. 169 с.
98. Кулагин Д.А. Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти / Д.А. Кулагин // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 27 (281). с. 19-26.
99. Кулакова Т.А. Административная реформа и трансформация взаимодействия государства и общества (на примере России) : дис. ... д-ра полит. наук. 2012. 398 с.
100. Лаврова Т.Б. Кадровое обеспечение государственной службы: вопросы цифровой трансформации // Карельский научный журнал. 2020. Т. 9, № 4. С. 85—88.
101. Лейзин И.Б., Неуструева А.С. Аутсорсинг и инсорсинг в сфере информационных технологий // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2020. № 7 (49). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/outsourcing-i-insourcing-v-sfere-informatsionnyh-tehnologiy> (дата обращения: 13.03.2023).
102. Леонова О.В., Любкина О.Р. Особенности институционализации и практик развития проектного управления в российских регионах (на примере Белгородской области) // Среднерусский вестник общественных наук. 2019. Т.14. № 4. с. 29-42.

103. Лучинина Е.А. Развитие электронных сервисов налоговой службы // *Налоги и финансы*. 2017. № 4. с. 45-48.
104. Магомедова М.М., Лабазанов И.М. Особенности государственного управления на федеральном и региональном уровнях в современных условиях хозяйствования // *Региональные проблемы преобразования экономики*. 2019. № 3. с.38-47.
105. Майров В.И. Административная реформа в России: совершенствование государственного управления на основе концепции нового государственного менеджмента // *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2017. № 3. С. 109—116.
106. Макиавелли Н. Государь. – М., 1990.
107. Малик Е. Н. Повышение эффективности государственного управления в условиях проведения административной реформы // *Вестник государственного и муниципального управления*. 2017. № 2. С. 12—17.
108. Мартынова С.Э. Концепция «сервисного» государства в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления // *Вестник Тюменского государственного университета*. 2019. № 8. С. 165—173.
109. Маршалова А.С., Новоселов А.С., Ковалева Г.Д. Региональная политика: приоритеты и принципы реализации // *Вестник Кузбасского государственного технического университета*. 2016. № 3. с. 128-135
110. Мгерян Н.А. Применение Agile в современном управлении // *Современный город: власть, экономика, управление*. 2019. № 1. С. 69—77.
111. Мессель Е.О. Аудит эффективности в государственном управлении // *Вестник Астраханского государственного технического университета*. 2016. № 3. С. 117—123.
112. Методика оценки доверия высшим должностным лицам и органам исполнительной власти / Серия книг: Теория и методика профессионального обучения и воспитания взрослых.

113. Милькина И.В. Аутсорсинг в системе государственного и муниципального управления // Вестник университета. 2017. № 8. с. 96-81.
114. Мирошниченко И.В., Шпиро Л.А. Проектное управление в государственном секторе: зарубежный опыт и российская практика // Вестник Удмуртского университета. 2019. Т.3. с. 362-368.
115. Михайлова О.В. Основные направления развития государственного управления в РФ и его эффективность // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2016. № 1. с. 166-172.с. 167
116. Молина А.Д. и Кассандра Л. МакКаун. Сердце профессии: понимание ценностей государственной службы // Вестник общественного образования № 18(2). С. 375-396.
117. Молина А.Д. Ценности в государственном управлении: роль организационной культуры // Международный журнал теории организации и поведения. 2009. № 12(2). С. 266-279.
118. Мороз А.А. О развитии системы электронного правительства в Новосибирской области // Молодой ученый. 2019. № 21 (259). с. 225-229.
119. Негреева В.В., Алексашкина Е.И., Алексашкин Ю.Н. Централизованные и децентрализованные стратегии и методы управления малым бизнесом // Научный журнал НИУ ИТМО. 2015 № 2. с. 215-223.
120. Немировский В.Г., Сафронова К.В. Специфика ценностных ориентаций политической элиты (по материалам Красноярского края) // Власть. 2014. №7. С 140-143.
121. Никонова О.В. О необходимости трансформации и перспективе развития системы государственного развития в РФ // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. № 3. С. 43—57.
122. Оболонский А.В. Бюрократия: в поисках новых моделей // Общественные науки и современность. – 2014. – №3. – С.1-21. ЭДН: ШФЛОЙ

123. Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С.7-30.
124. Осипов А.А. Особенности процедуры реорганизации органов публично-правовых образований как юридических лиц // Проблемы и вопросы гражданского права. 2014. № 2. с. 75-77.
125. Пашковский Е.А. Административная реформа как фактор повышения эффективности государственного управления в современной России : дис. ... канд. полит. наук. 2013. 183 с.
126. Платон. Государство // Соч.: В 3-х т. – М., 1971. Т.3.
127. Плешенков С.В. Актуальные направления административной реформы РФ в области предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде // Молодой ученый. 2016. № 23. С. 413—416.
128. Поппер К. Открытое общество и его враги. – М., 1992. – Т.2.
129. Приображенский С.В. 5S – инструмент бережливого производства // Производственный менеджмент: теория, методология, практика. 2016. № 6. с. 138-142.
130. Пугачева Д.Д., Потанина И.В. Структура механизмов электронного правительства в Российской Федерации // Регион: системы, экономика, управление. 2019. № 4 (47). с. 198-202.
131. Пугачева М.А., Мурзабаева А.Н. Современные инструменты менеджмента качества: 5S в сфере государственного управления // Форум молодых ученых. 2018. № 12(28). с. 932-944.
132. Рассел Б. История западной философии. – М., 1993. – Т.2.
133. Рубан В.А., Литвиненко М.О. Развитие системы оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2018. № 3. С. 61—66.

134. Рыбкина О.С., Султанян Н.А. Перспективы развития системы государственного управления в современной России // Аллея Науки. 2021. № 6.
135. Сабирова М.Л. Реализация идеи верховенства закона в современной России // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 1. с. 163-165.
136. Садаев С. Ш., Боканов А. А. Переход к системе централизованного бюджетного учета // Московский экономический журнал. 2020. № 7. С. 525—531.
137. Сазонова К.Г., Пластун К.Е. Развитие сервиса государственных электронных услуг в Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Молодой исследователь Дона. 2017. № 5 (8). с. 153-156.
138. Сеннатор А. Аутсорсинг: надежды и реалии (Инсорсинг) // Intelligent Interprise. 2015. № 1. С. 52—54.
139. Синяева О.Ю. Особенности внедрения проектного управления в органах государственной власти Республики Саха (Якутия) // Вестник Университета.- М.: Государственный Университет управления. 2018. с. 60-90.
140. Скурко Е.В. Принципы права в современном нормативном правопонимании. М.: Юрлитинформ, 2008. 200 с.
141. Сладкова Н. М., Воскресенская О. А. Стандартизация и цифровизация кадровых процессов в органах государственной власти с учетом принципа клиентоцентричности // Государственная служба. 2021. № 5. С. 80—91.
142. Слепышев А.Л. Государственное управление: объекты и приоритеты. Часть II // Социум и власть. 2015. № 4 (54). с. 83-90
143. Слычук В. В. Эффективность деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономических трансформаций российского общества : дис. ... канд. полит. наук. 2005. 202 с.

144. Смешко О.Г. Государственное управление: на пути построения эффективной системы // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2017. № 5. С. 40—46.
145. Стуков С.П., Елагина В.Б. Система «кайдзен»: основы, преимущества и возможности введения в российских компаниях // Вестник магистратуры. 2018. № 1-3(76). с. 77-79.
146. Суворова Я.А., Лисицына В.В. Бережливое производство в государственном и муниципальном управлении // Материалы Международной научной конференции (Казань, 28 - 29 ноября 2019 г.). Том 1. – С. 472-475.
147. Татарникова Л.И. Организация работы с кайдзен-предложениями // iPolytech Journal. 2016. № 11 (94). с. 107-123.
148. Терентьева З.С., Хализова И.А. Гибкие методы управления проектами, анализ и сравнение // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т.8. № 1 (26). с. 374-376.
149. Тимофеев Р.А, Абрамова А.В. Проекция современной концепции бережливое производство на электроэнергетический кластер Республики Татарстан // Научный альманах. – 2015. – №8 (10). – С. 331-336.
150. Тлисов А.Б., Агеева Е.А. Совершенствование государственного управления в субъектах РФ // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 4. с. 231, с. 228-234
151. Тоффлер О. Смещение власти: знание, богатство и принуждение на пороге XXI века. - М., 1991.
152. Трегубов М. В. Эффективность системы государственного управления: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. 2000. 195 с.
153. Тюриков А.Г. Система государственного управления в России: ключевые вызовы // Мир науки : науч. интернет-журн. 2013. № 4. С. 1—9.

154. Тюриков А.Г. Социальная эффективность управления регионом: сущность и особенности оценки по критерию качества жизни населения // Россия: тенденции и перспективы развития. 2011. № 6. С. 99—102.
155. Ульянов А.Ю. Принципы оценки эффективности публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 2. с. 23-27.
156. Фролов С.С. Социология организаций. М.: Гардарики, 2011, 186 с.
157. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2016. № 2. с. 3-21.
158. Хайек Ф.А. Бегство от свободы. - М., 1991.
159. Царенко А.С., Гусельникова О.Ю. Проекты «Бережливый регион», «Бережливая поликлиника», «Бережливый город» как шаги на пути к созданию «Бережливого Правительства»: оценка реализации лин-инициатив в государственном секторе РФ // Государственное управление. 2019. № 73. С. 167—203.
160. Чазова И.Ю. Оценка эффективности системы государственного управления // Евразийский союз ученых. 2020. № 1(70). с. 53-59.
161. Чепунов О.И. К вопросу об организации государственного управления // Социально-политические науки. 2018. № 1. с. 20-25.
162. Чуланова О.Л. Бирюзовые организации: сущность, основные принципы, возможности реализации в работе с персоналом современных российских организаций // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2017. № 4—3.
163. Чумаков Н.К. Особенности профессионального развития государственных гражданских служащих в условиях цифровизации // Образование и право. 2022. № 11. С. 195—199.
164. Шалик К.К. Значение показателей эффективности деятельности руководителей субъектов Российской Федерации в системной оценке

эффективности государственного управления // Монография. Под общей редакцией Г.Ю. Гуляева. Пенза. 2020. с. 115- 126

165. Шаронова А.М. Что делать с численностью государственных служащих? Оптимизировать или расширять? // Скиф. 2017. № 14. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/chto-delat-s-chislennostyu-gosudarstvennyh-sluzhaschih-optimizirovat-ili-rasshiryat> (дата обращения: 13.03.2023).
166. Шахворостов Г.И., Самсонов В.С., Удалова Н.Е., Тесленко Е.С. Проблемы и задачи реализации бережливого управления в системе административного управления в исполнительных органах государственной власти // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 4(55). с. 153-160.
167. Шебураков И.Б. Методики нормирования численности служащих // Государственная служба. 2015. № 2. с. 63-66
168. Юнусова А.К., Каширина М.В. К вопросу функционирования личного кабинета налогоплательщика в условиях современного налогового администрирования // Международный научный журнал «Символ науки». 2017. № 3-1. с. 158-165.
169. Якунина А.В. Цифровизация предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций органами власти // Социальные новации и социальные науки: [электронный журнал]. 2022. № 1. с. 50–57.
170. Ясперс К. Смысл и назначение истории. – М., 1993.

Электронные ресурсы

171. Бережливое правительство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://belregion.ru/activity/projects/governors/>
172. Володин Р.С. Формирование архива документов по системе 5S [Электронный ресурс] / Р.С. Володин. – Режим доступа: <http://www.virtpronet.ru/index.php?do=static&page=5s>.
173. ГОСТ Р 56020-2014 «Бережливое производство. Основные положения и словарь» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических

документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/1200110957> (дата обращения 04.04.2023)

174. Зарипов Р.Х. Доклад «Этапы и перспективы внедрения проекта «Бережливое производство» в Республике Татарстан // https://mpt.tatarstan.ru/rukov/minister/reports.htm?pub_id=102619&ysclid=li2xjnqds6606500525
175. Информация Росстата о кадрах государственной гражданской и муниципальной службы в 2020 году. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/kadr_2020.docx
176. Картирование процесса [Электронный ресурс] / Центр подготовки руководителей и команд цифровой трансформации. – Режим доступа: <https://lean.cdto.ranepa.ru/4-3-kartirovanie-processa>
177. Методика проведения оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти Челябинской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gosslujba74.ru/documents/936>
178. О внедрении принципов бережливого производства [Электронный ресурс] / Администрация Губернатора Ульяновской области. – Режим доступа: <https://kadr.ulgov.ru/news/686>
179. Опыт регионов по централизации бухгалтерского учета и отчетности. URL: <https://www.krista.ru/products/regexpcentralization/>
180. Опыт Российской Федерации по централизации бухгалтерского учета и отчетности. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1402771/>
181. Перемены начинаются с людей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://smarteka.com/uploads/files/2020/11/26/8aa2577a-5816-44f7-bd48-c0577bcea03bc1892846-1ea1-4987-96ba-946a2e172f57.pdf>
182. Попасть в топ: как в Татарстане внедряют идеологию бережливого производства // <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/news/popast-v-top-kak-v-tatarstane-vnedryayut-ideologiyu-berezhlivogo-proizvodstva>

183. Развитие государственного управления: опыт Нижегородской области / Бочаров С.В. // VI Санкт-Петербургский международный форум труда. 2022.
184. Региональный центр управления изменениями с акцентом на команды / Корпоративный университет Правительства Нижегородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kupnokreml.ru/aboutus>
185. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП / Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/rejting_regionov_po_urovnyu_razvitiya_gchp/
186. Рейтинг регионов SMART версии 2022 г. // Ассоциация инновационных регионов России. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://i-regions.org/reiting/rejting-regionov-smart/>