

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:  
ПРОЕКТЫ, ПЛАТФОРМЫ,  
ПРОЦЕССЫ**

*Коллективная монография*

**Волгоград 2018**

УДК 352/354-1

ББК 65.050.22

П 78

Рецензенты:

д.э.н., профессор **В. В. Курченко**  
Волгоградский государственный университет;

д.э.н., профессор **Г. С. Мерзликина**,  
ФГБОУ ВО «Волгоградский государственный технический университет»

Авторы:

Глава 1: § 1.1 – *Иванова Т.Б.*, § 1.2 – *Булюлина Е.В.*, *Смолина Е.Г.*, § 1.3 – *Смолина Е.Г.*, *Ширяева В.А.*, *Кучеров В.А.*; глава 2: *Дроздова Ю.А.*, *Кучеров В.А.*, *Шипулин В.Н.*, *Малая А.Д.*, *Железникова К.В.*, *Иванова Т.Б.*; глава 3: § 3.1 – *Демушина О.Н.*, § 3.2 – *Огарков А.А.*, *Архипова Т.Г.*, § 3.3 – *Ковшикова Е.В.*, *Шиндряева И.Н.*; глава 4: § 4.1 – *Соколов А.А.*, *Чумак Н.А.*, § 4.2 – *Субочев Н.С.*, *Колесниченко М.Н.*, § 4.3 – *Коробов С.А.*

**П 78 Проблемы и перспективы совершенствования регионального управления: проекты, платформы, процессы:** монография / А.А. Огарков, Т.Б. Иванова и др.; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2018. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана.

Монография посвящена исследованию современного состояния и перспективных направлений развития регионального управления. Проанализированы основные тренды современных общественных изменений: переход к проектному управлению, развитие платформ как новой формы предоставления государственных и муниципальных услуг, применение процессного подхода к организации управления на различных уровнях. Полученные материалы позволяют наглядно представить проблемы сложившейся системы регионального управления и возможности их преодоления в условиях цифровизации экономики. В работе обоснованы предложения органам исполнительной власти по развитию проектного и процессного подходов управления, совершенствованию контуров разрабатываемых цифровых платформ. Приведена библиография по перспективным направлениям государственного регулирования. Для студентов, аспирантов, преподавателей высшей школы, практических работников, интересующихся вопросами совершенствования регионального управления.

ISBN 978-5-7786-0738-5

© Коллектив авторов, 2018

© Волгоградский институт управления –  
филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС РФ, 2018

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Региональное управление: состояние и основные проблемы в цифровой экономике .....</b>	<b>6</b>
1.1. Понятие и функции регионального управления .....	6
1.2. Становление и современное состояние регионального управления .....	28
1.3. Проблемы регионального управления в цифровую эпоху .....	48
<b>2. Проектный метод совершенствования регионального управления .....</b>	<b>62</b>
2.1. Понятие и нормативная база проектного управления.....	62
2.2. Современное состояние проектного управления в России.....	75
2.3. Реализация и перспективы развития проектного управления на примере Волгоградской области .....	90
<b>3. Платформы регионального государственного управления: проблемы формирования и использования.....</b>	<b>106</b>
3.1. Платформы регионального государственного управления в цифровой экономике .....	106
3.2. Проблемы и перспективы формирования платформ регионального государственного управления.....	123
3.3. Использование платформ регионального государственного управления: социокультурный аспект .....	138
<b>4. Региональное управление на основе процессного подхода – новый тренд государственного регулирования .....</b>	<b>152</b>
4.1. Сущность и история применения процессного подхода в управлении .....	152

4.2. Процессный подход в управлении человеческими ресурсами региона.....	176
4.3. Вызовы и угрозы институциональной трансформации регионального управления при внедрении процессного подхода .....	193
<b>Заключение (выводы и рекомендации) .....</b>	<b>212</b>
<b>Список использованных источников.....</b>	<b>217</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ <i>Предложения для органов регионального управления по направлениям его совершенствования</i> .....</b>	<b>231</b>

# ВВЕДЕНИЕ

Последние десятилетия каждый россиянин видит стремительные изменения окружающей нас реальности. Уже невозможно представить свою жизнь без интернета, электронных платежей, многофункциональных центров... Все большее внимание на различных уровнях государственного и муниципального управления уделяется организации воздействия на общество для получения вполне конкретно определенных результатов, позволяющих улучшить качество жизни, обеспечить устойчивое не только многолетнее, но и многовековое развитие России. Все эти процессы совершаются буквально на наших глазах и поэтому предполагают постоянное проведение их анализа, осмысления и корректировки.

Основными трендами изменения общественного управления являются в настоящее время проектный, платформенный и процессный подходы, реализуемые в условиях цифровой экономики. Цель предлагаемого исследования состоит в диагностике современного состояния этих направлений государственного развития, выявления возникающих проблем и предложений по их разрешению.

Композиционно монография состоит из четырех глав. В первой приводится общая характеристика состояния и основных проблем регионального управления в цифровой экономике, основные из которых (по мнению авторов ими является использование проектов, платформ, процессов) затем более подробно исследованы в последующих главах. Применен унифицированный подход к изложению материала каждой главы: история вопроса, современный уровень использования рассматриваемого инструмента и связанные с ним вызовы и угрозы, перспективы дальнейшего развития в условиях цифровой экономики. Коллектив авторов будет благодарен за формирование обратной связи, отзывов и предложений по проблемам и перспективам совершенствования регионального управления на основе развития проектов, платформ и процессов.

# **1. РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ**

---

## **1.1. Понятие и функции регионального управления**

Понятие «региональное управление» основано на совмещении двух терминов – регион и управление. О сущности первого активные дискуссии в научной литературе шли в 90-е и двухтысячные годы<sup>1</sup>. В 1996 году в правительственных документах было указано, что «под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий»<sup>2</sup>. В 2007 году А. Г. Гранберг уточнил это определение, указав, что регион – это определенная территория, отличающаяся «от других территорий по ряду признаков» и обладающая «некоторой целостью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов»<sup>3</sup>. К настоящему времени под регионами в российской практике понимают, прежде всего, субъекты федерации. В статье 5 Конституции РФ указано, что к ним относятся республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа, каждый из которых является равноправным по отношению к другим федеральным образованиям, имеет свой устав

---

<sup>1</sup> См., например, Тургель И. Г. Региональная экономика и управление. 2003. 100 с. С. 11.

<sup>2</sup> Основные положения региональной политики в Российской Федерации (одобрены постановлением Правительства РФ от 23 марта 1996 г. № 327). Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/1548907/#ixzz5W3AZoMs0>

<sup>3</sup> Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. – М.: Высшая школа экономики, 2007.

и законодательство<sup>4</sup>. Именно в рамках этих территорий обеспечивается в России целостность системы государственной власти, основанной на конституционном строе страны, а также общие принципы организации представительных и исполнительных органов управления<sup>5</sup>.

Термин управление, как и регион, тоже имеет различные формулировки. М. Х. Мескон приводит два из них. Свое собственное: «управление – это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации»<sup>6</sup>, а также П. Ф. Друкера: «управление – это особый вид деятельности, превращающую неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и организованную группу»<sup>7</sup>. В Большом экономическом словаре рассматриваемый термин определяется как «руководство, направление чьей-либо деятельности» и одновременно приводится определение, данное М. Х. Месконом<sup>8</sup>. Его особенность в том, что даны конкретные виды действий, которые надо осуществить для достижения поставленной цели.

Объединение понятий «регион» и «управление» позволяет дать следующую формулировку термина «региональное управление»: это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь цели развития субъекта федерации. Авторы учебника «Региональное управление»<sup>9</sup>, по большей части являющиеся и соавторами данной монографии, использовали следующее определение: «региональное управление – процесс целенаправленного воздействия со стороны стейкхолде-

---

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Ст. 5.

<sup>5</sup> Там же, Ст. 77.

<sup>6</sup> Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. – М.: Дело, 1992. – 702 с. С. 38.

<sup>7</sup> Там же. С. 39.

<sup>8</sup> Большой экономический словарь /под ред. А. Н. Азрилияна. – 6-е изд., доп. – М.: Институт новой экономики, 2004 – 1376 с. С. 1198.

<sup>9</sup> Региональное управление: учебник / коллектив авторов; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС. – Волгоград: Издательство Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2017 – 184 с.

ров на субъект федерации в целом и функционирующие на его территории предприятия, организации и домохозяйства с целью изменения их состояния»<sup>10</sup>. В нем указано, кто именно осуществляет воздействие на региональное развитие. Приведенные подходы корреспондирует с разработками формулировок рассматриваемого понятия, даваемых другими авторами, обзор работ которых дается, например, в статье Д. Е. Лаптева<sup>11</sup>.

Обобщая результаты проведенного анализа понятий регион, управление, регионального управления, примем, что под последним будем понимать целенаправленное воздействие стейкхолдеров на процессы, необходимые для изменения состояния территории в целом или её отдельных частей, а также функционирующих на её территории предприятий, организаций и домохозяйств.

На регуляторном уровне такое воздействие выражается в выполнении на территории субъекта федерации его органами управления определенных полномочий. Приведем их характеристики по трем основным документам.

А. В Конституции РФ<sup>12</sup> указано, что в совместном ведении РФ и её субъектов находятся:

- нормотворческая деятельность – формирование единого непротиворечивого правового поля отдельных регионов и федерации в целом;
- обеспечение различных видов безопасности, в том числе экологической, прав и свобод человека;
- вопросы имущественного характера (по земле, недрам и другим природным ресурсам, разграничение отношений собственности, определение общих принципов налогообложения);
- решение вопросов развития социальной сферы – образования, науки, здравоохранения и т.п.;

---

<sup>10</sup> Там же. С. 4.

<sup>11</sup> Лаптев Д. Е. К вопросу о понятии «региональное управление» // Вестник ТвГУ. Серия Экономика и управление. – 2015. – № 4 – С. 249–253.

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Ст. 72.

– обеспечение функционирования органов, обеспечивающих региональное управление, в том числе судебных, правоохранительных, государственной власти, местного самоуправления;

– внешнеэкономическая деятельность.

**Б.** В Бюджетном Кодексе РФ к полномочиям субъектов федерации отнесены<sup>13</sup>:

– формирование бюджетов и составление отчетов об их исполнении для субъекта РФ, территориальных государственных внебюджетных фондов, проведение государственных заимствований;

– реализация положений, связанных с местными и поселковыми бюджетами (нормативы отчисления бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов, временное осуществление их бюджетных полномочий);

– «установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений»<sup>14</sup>.

**В.** В статье 6 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентируются полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления<sup>15</sup>. К ним отнесено правовое регулирование ими вопросов организации, прав, обязанностей и ответственности самих субъектов РФ и местного самоуправления в случаях и порядке, установленном федеральными законами, например, при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены в соответствии с законами субъектов федерации.

Как видно из обзора нормативных актов, в субъекте федерации, исходя из возложенных на него полномочий, осуществляется целенаправленное воздей-

---

<sup>13</sup> Бюджетный Кодекс РФ. Федеральный закон от 26.04.2007 № 67-ФЗ. Ст.8

<sup>14</sup> Там же. Ст. 8.

<sup>15</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018 с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018). Ст. 6.

ствие на территорию в целом и все аспекты жизнедеятельности общества, за счет взаимодействия с вышестоящими и местными органами управления.

Для осуществления нормативных полномочий стейкхолдерам регионального управления необходимо совершить «относительно обособленные направления (виды) управленческой деятельности, позволяющие в совокупности осуществлять необходимое управляющее воздействие»<sup>16</sup>, которые называются функциями управления. В «Новой экономической энциклопедии»<sup>17</sup> к ним отнесены целеполагание, планирование, организация, координация, контроль, корректировка целей и оценка результатов. М. Х. Мескон утверждает, что почти в каждой публикации с небольшими различиями приводится практически неизменный перечень функций управления, включающий: предсказание, планирование, организация, распоряжение, мотивация, руководство, координация, контроль, коммуникации, исследования, оценка, принятие решений, подбор персонала, представительство и ведение переговоров, заключение сделок<sup>18</sup>. Из них гургу менеджмента считает основными планирование, организацию, мотивацию и контроль, так как остальные позиции, по его мнению, являются внутренне присущими всем остальным<sup>19</sup>. Мы разделяем эту точку зрения в отношении распоряжения, руководства, коммуникаций, исследований, принятия решений, подбору персонала, представительству, ведению переговоров, заключению сделок, так как они нужны, чтобы осуществить иные функции – планирование, организацию, мотивацию и контроль. В тоже время представляется, что без целеполагания, его корректировки и оценки результатов невозможно определить соответствие управляющего воздействия изменяющимся внешним и внутренним условиям существования управляемого объекта. Мотивация же определяет насколько эффективно работники будут выполнять все остальные функции управления.

---

<sup>16</sup> Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 810 с. С. 694.

<sup>17</sup> Там же. С. 694.

<sup>18</sup> Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. – М.: Дело, 1992 – 702 с. С.71–72.

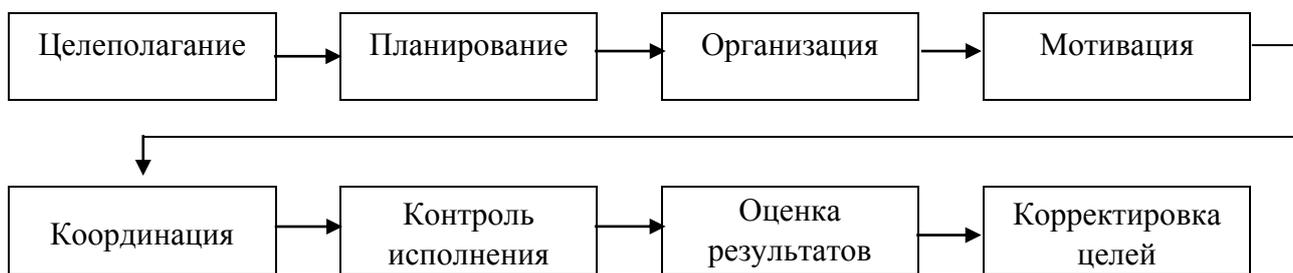
<sup>19</sup> Там же. С. 72; аналогичное определение дается в Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – 6-е изд, доп. – М.: Институт новой экономики, 2004 – 1376 с. С. 1278.

Особенно же для воздействия на развитие территории важны, по нашему мнению, целеполагание, планирование, организация, мотивация, координация, контроль, оценка результатов и корректировка планов. Это объясняется следующим:

– регион является сложной системой, основанной на интересах внутренних и внешних стейкхолдеров, которые можно взаимоувязать только на основе выработки общих направлений развития, то есть целеполагания. Это отражается в переходе к управлению территорией на модель государственного регулирования по типу «сложный объект» – «сложное регулирование» с использованием не только монетаристских, но и кейнсианских методов воздействия<sup>20</sup>;

– согласно рефлексивного подхода методологии науки<sup>21</sup> управляющее воздействие не может иметь только прямое влияние на объект. Обязательно будет возникать и обратное. Поэтому при реализации целеполагания, как правило, происходит изменение состояния стейкхолдеров, что приводит к необходимости корректировки целей управления. Для определения направленности таких изменений нужно оценить степень соответствия полученных результатов запланированным и, возможно, скорректировать целеполагание.

Таким образом, функциями регионального управления, по нашему мнению, являются целеполагание, планирование, организация, мотивация, координация, контроль, оценка результатов и корректировка планов (целеполагания). Схематично функции регионального управления приведены на рисунке 1.1.1.



**Рис. 1.1.1.** Функции регионального управления

*Источник: составлено авторами.*

<sup>20</sup> Минакер А. П. Современный учебник по региональному управлению (об издании «Региональная экономика и управление») // Пространственная экономика. – 2007. – № 1. – С. 172–175.

<sup>21</sup> Болдырев И. А. Экономическая методология сегодня: краткий обзор основных направлений // Новая экономическая ассоциация. – 2011. – № 9. – С. 47–70.

Конкретное наполнение функций управления осуществляется в процессе эволюции управления как науки. М. Х. Мескон в работе 1992 года выделил следующие школы управления и их вклад в механизм реализации управленческих функций<sup>22</sup>:

- научного управления (1885–1920) – выявление и использование лучших способов выполнения поставленных задач на основе трудовых и производственных ресурсов, в том числе разработка систем стимулирования труда;

- классическую (административную) (1920–1950) – систематизация управления;

- человеческих отношений и поведенческих (бихевиористических) наук (1930–1950) – учет межличностных отношений, возможно более полное использование человеческого потенциала;

- количественную (с 1950 года) – использование количественных методов управления, в том числе моделирования.

Кроме этого, М. Мескон<sup>23</sup> указывал на использование нескольких подходов к управлению:

- процессный – рассмотрение функций управления как взаимосвязанных;
- системный – формирование управленческого воздействия как целостного, но состоящего из отдельных взаимосвязанных частей;

- ситуационный – использование для решения конкретных ситуаций наиболее эффективных из имеющихся приемов и концепций управления.

В XX веке широкое распространение получил программно-целевой метод управления. В его основе лежит комплексное воздействие на объект как систему на основе формирования программы действий. Он широко применялся в мировой практике для реализации задач, стоящих перед корпорациями, регионами и государствами.

---

<sup>22</sup> Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. – М.: Дело, 1992. – 702 с. С. 70.

<sup>23</sup> Там же. С. 71–84.

Помимо развития общих подходов к управлению, формировались и эволюционировали адаптированные конкретно для регионального уровня<sup>24</sup>. В течении XX века осуществлялся переход от «традиционного государственного управления», основанного на бюрократии, голосовании, периодических выборах через «новый публик менеджмент» (голосование, возможность выбора, дерегулирование спроса на услуги) к «новому публичному управлению» (гражданское общество, открытость администраций к диалогу). Это не отменяет указанных выше функций регионального управления, но показывает возможную многовариантность их реализации. В документах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) ещё в 1995 году указывалось, что «в последующие десятилетия хорошо функционирующий государственный сектор будет радикально отличаться по внешнему виду и поведению: будет меньше участвовать в предоставлении прямых услуг, но формировать гибкую структуру для их получения; больше оценивать эффективность проводимой политики; развивать функции планирования и руководства для реагирования на будущие экономические и социальные проблемы; а также использовать более широкий подход к управлению» (перевод авторов)<sup>25</sup>.

Разрабатываются теории управления, акцентирующие внимание на использовании определенной группы региональных факторов. Например, большее распространение получила теория полюсов роста<sup>26</sup>, согласно которой якорные предприятия и территории должны не только развиваться сами, но и становиться стимулами для позитивных изменений окружающего их пространства. Произошла эволюция теорий управления инновациями, в которых суще-

---

<sup>24</sup> Загорский В. С., Липенцев А. В. Эволюция подходов к современным концепциям государственного управления // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. – № 2. – С. 13–22.

<sup>25</sup> Public Management Reform and Economic and Social Development. OECD working papers, vol. 6, no. 22 / Prepared by Dr. Keating M. – Paris: OECD –PUMA, 1998. Код доступа: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO\(98\)9&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO(98)9&docLanguage=En)

<sup>26</sup> Сычева Н. И., Пермякова Е. С. Полюсы роста: эволюция концепции и её адаптация для эффективного развития экономики региона // Вестник Алтайской академии экономики и права – 2016. – № 1 (43). – С. 73–76.

ственное место стало отводиться мезоуровню. Разновидностями таких моделей являются модель ведущих – отстающих рынков, теория тройной спирали, переход на принципы открытых инноваций<sup>27</sup>.

В работах российских ученых XXI века рассматриваются такие концепции регионального управления как:

– интеграционная (2006) – опирается на дальнейшее развитие потребительского подхода, широко используемого в большинстве развитых стран, при котором регион рассматривается как квазикорпорация, производящая конкретный вид государственных услуг<sup>28</sup>;

– устойчивого развития (2012) – комплексный, системный подход к решению проблем взаимосогласования и сбалансирования социальных, экономических и экологических факторов развития региона, переход к сбалансированному развитию через сбалансированное использование ресурсов<sup>29</sup>;

– общая (2014) – системный целостный подход, обеспечивающий экономическое и социальное развитие региона, а также основных направлений регионального комплекса с учетом экономических интересов субъекта федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц<sup>30</sup>;

– маркетинговая, имеющая несколько модификаций: а) регион рассматривается как продукт с конкурентными преимуществами и недостатками, который как единое целое доводится до потребителя за счет использования маркетинговых методов продвижения товаров. Разработка комплекса маркетинга территории основывается на создании программы территориального развития

---

<sup>27</sup> Гумерова Г. И., Шаймиева Э. Ш. Исследование новейших концепций и моделей управления (технологическими) инновациями в национальных (региональных) инновационно-технологических системах: основные положения и развитие // Актуальные проблемы экономики и права – 2010. – № 2 (14). – С. 32–41.

<sup>28</sup> Огарков А. А. Концепция управления региональным развитием: интеграционный подход // Экономика и управление – 2006. – № 4 (29) – С. 42–46.

<sup>29</sup> Коряков А. Г. Теоретические предпосылки развития российских регионов в контексте концепции устойчивого развития // Экономические науки – 2012. – № 6. – С. 186–191.

<sup>30</sup> Сульповар Л. Б., Богачева Т. В. Общая концепция системы управления регионом // СЕРВИС PLUS. – 2014. – № 2. – Т. 8. – С. 40–45.

(2008)<sup>31</sup>; б) маркетинга мест – продвижение (освоение, специализация, создание рабочих мест), планирование (территория как маркетинговый продукт), корпоративного бренда (2016)<sup>32</sup>; в) региональный маркетинг – это система территориального хозяйствования, направленная на наиболее полное удовлетворение потребностей граждан конкретной территории с помощью внутренних и внешних ресурсов, а также обеспечивающая целостность экономического пространства страны по горизонтали (2018)<sup>33</sup>;

– живых систем (2014)<sup>34</sup> – регион является единым целым и в основе его развития лежат взаимоотношения между стейкхолдерами;

– инициативно-целевого управления – «модели эффективного взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и структур гражданского общества» (2015)<sup>35</sup>;

– нового государственного менеджмента (2015)<sup>36</sup> – распределение полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти и местным самоуправлением на основе принципов конкуренции; ориентация конкретного органа государственного управления (региональной программы) на текущую операционную деятельность на основе проведения текущего анализа и самооценки; снижение роли управленческого контроля при активизации функций мониторинга и координации;

---

<sup>31</sup> Давлетбаева Л. Ф. Маркетинговая концепция управления региональным развитием // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2008. – № 2. – С. 33–35.

<sup>32</sup> Григорьева И. А. Современные тенденции регионального маркетинга как управленческой концепции // Вестник академии. – 2016. – № 4. – С. 116–120.

<sup>33</sup> Хартанович К. В., Миленский А. В., Дмитриев Ю. А. Эволюция регионального маркетинга // Ученые записки. – 2018. – № 1 (25). – С. 125–129.

<sup>34</sup> Люлин П. Б. Управление изменениями в субъекте регионального инвестиционно-строительного комплекса на основе концепции живых систем // Экономика строительства. – 2014. – № 3 (27) – С. 3–12.

<sup>35</sup> Калинина В. В. Концепции инициативно-целевой функции территориального управления // Альтернативы регионального развития. Материалы VI ежегодной международной конференции, Волгоград, 9–10 октября 2015 г. – Волгоград: Изд-во: ООО «Консалтинговое агентство», 2016. – С. 71–78.

<sup>36</sup> Смаргина М. Н., Гайнуллин В. Е., Филина О. В. Формирование системы управления региональным развитием с использованием концепции нового государственного менеджмента // Горизонты экономики. – 2015. – № 6 (25) – С. 121–123.

– конкурентоспособности (2016)<sup>37</sup> – комплексное управление конкурентными свойствами региона – силой, ловкостью, высотой и быстротой, определяющих его конкурентные преимущества.

Как видно из приведенного обзора, концепции управления всё в большей степени ориентируются на удовлетворение наиболее эффективным способом рассматриваемых комплексно потребностей стейкхолдеров с привлечением последних для выполнения различных управленческих действий и минимизацией связанных с ними рисков (это вытекает из концепций маркетинговой, интеграционной, конкурентоспособности, устойчивого развития и т.п.). Этот вывод подтверждается и работами Г. В. Овчаренко<sup>38</sup>, Р. С. Каренова<sup>39</sup>. В них отмечается, что в настоящее время начинает активно развиваться гуманно-культурологический подход, основанный на отношении к человеку как творчески развивающейся самостоятельной личности. Это предполагает повышение роли организационной культуры, нововведений, децентрализацию, формирование организаций как открытых социально ориентированных систем и социально ответственного бизнеса.

Будут ли отличаться в этих условиях функции управления? Общепринятая эффективная система действий, которую необходимо реализовать для выполнения какой-либо цели позволяет дать отрицательный ответ на этот вопрос. Но формы, в которых реализуются эти действия, могут под влиянием новых технологий претерпевать изменения. Проведем их анализ отдельно для каждой выделенной из них.

Анализ первой функции регионального управления – «Целеполагание». Проблемы, стоящие перед различными странами, аккумулируются ООН. В 2016 году ею были поставлены новые 17 целей устойчивого общественного развития (ЦУР ООН на 2016–2030 годы). Аналитический центр при Правитель-

---

<sup>37</sup> Головихин С. А., Невиженко Е. А. Развитие теории конкурентоспособности региона // Вестник Челябинского государственного университета. – 2016. – № 2 (384) – С. 45–54.

<sup>38</sup> Овчаренко Г. В. Эволюция теоретических и практических аспектов социального управления // TERRA ECONOMICUS – 2012. – Т. 10. – № 3. – Часть 3. – С. 111–113.

<sup>39</sup> Каренов Р. С. Стратегический менеджмент. – Караганда: ИПЦ «Профобразование», 2006. – 362 с.

стве РФ при проведении их комплексного анализа и адаптации получил следующее<sup>40</sup>:

– ЦУР носят общечеловеческий характер и должны быть реализованы во всех странах;

– ряд ЦУР или их величин были достигнуты ещё в период существования СССР;

– для России важными являются такие из них как преодоление нищеты, обеспечение здорового образа жизни (ЗОЖ), рациональное использование водных ресурсов, рост накоплений (инвестиций), развитие транспортно-логистического комплекса, преодоление неравенства, улучшение качества городских систем, рационализация потребления и производства, баланс между рабочими местами и трудовыми ресурсами, уменьшение негативного воздействия на природные ресурсы (климатические, водные, морские, земельные, лесные), эффективное правосудие, глобальное партнерство;

– к менее значимым, но, тем не менее, требующими своего решения отнесены улучшение качества продуктов питания (а не устранение голода, как указано в ЦУР ООН для мира в целом), восстановление потенциала системы образования, повышение роли женщин в гражданском обществе и политических процессах, доступность энергии.

Анализ работы Правительства РФ<sup>41</sup> показывает, что ЦУР ООН реализуются и на территории России. В статье 6 «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>42</sup> они указаны в следующем обобщенном виде: «обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и феде-

---

<sup>40</sup> Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2016 год. Краткая версия под ред. С. Н. Бобылева и Л. М. Григорьева. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, ООО «4Т дизайн», 2016. 44 с.

<sup>41</sup> Работа Правительства России в 2012–2018 годах. Ключевые решения, некоторые важные факты и показатели. – М.: ФГУП Издательство «Известия», 2018. 418 с.

<sup>42</sup> Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13. Код доступа [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

ральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач». Это должно обеспечить сокращение региональных различий уровня жизни и социально-экономического развития территорий.

Таким образом, при реализации функции целеполагания регионального управления в настоящее время учитываются глобальные цели развития, в том числе сокращение неравенства (дифференциации) и повышение устойчивости социально-экономического развития.

Анализ второй функции регионального управления – «Планирование». В течение XX века человечество выработало две методологии планирования – директивное и индикативное. Первое реализовывалось во времена СССР путем принятия пятилетних планов, выполнение которых являлось обязательным. Начало использования второго было положено во Франции в 1947 году и получило название дирижизма. Он представляет собой планы-прогнозы, индикаторы которых помогают гармонизировать интересы всех субъектов хозяйственной деятельности.

В настоящее время индикативность – это фактически единственный способ формирования планов развития на государственном и региональном уровнях. Она проявляется в разработке нескольких сценариев развития (обычно оптимистическом, пессимистическом и наиболее вероятном), для реализации которых разрабатываются необходимые инструменты. Индикативность отражается в государственных программах в виде показателей (индикаторов), которых надо достичь при выполнении тех или иных процессов.

Переход к индикативному планированию связан с высокой сложностью функционирования рыночной экономики, незначительной степенью выполнения директивных планов при любом способе организации хозяйственных связей. Можно говорить, что современная функция планирования регионального управления – это разработка наиболее вероятных сценариев развития дальнейшей социально-экономической трансформации.

Основные контуры системы планирования в РФ заложены федеральным законом ФЗ-172 «О стратегическом планировании в РФ». Его анализ позволяет говорить о расширении горизонта планирования, так как разрабатываемые планы социально-экономического развития и принимаемые государственные программы охватывают период до 2030, а у ряда регионов даже до 2050 года. Совместно с переходом на трехлетний период бюджетного планирования, это дает более точные ориентиры для всех стейкхолдеров о направлениях наиболее целесообразных для них действий.

Анализ третьей функции регионального управления – «Организация». Организация представляет собой систему органов регионального управления во взаимодействии с федеральными органами власти и местного самоуправления. В XX веке в большинстве стран в этой области преобладали вертикальные, централизованные связи. С начала XXI века начался активный процесс построения горизонтальных, в том числе сетевых связей, что отражает усложнение взаимоотношений между стейкхолдерами регионального развития. Существует 3 основных подхода к понятию сети: 1) способ взаимодействия, 2) объединения и координации, 3) института<sup>43</sup>. В настоящее время основными особенностями сетей как одной из форм горизонтальной интеграции являются виртуальный характер и отсутствие жесткой организационно-правовой формы.

М. Кастельс, один из первых исследователей изменений конфигурации общества под влиянием интернета, еще в нулевые двухтысячные годы писал о

---

<sup>43</sup> Попов Е. В., Семячков К. А., Симонова В. Л. Моделирование условий развития сетевых структур // Вестник УрФУ. Серия: экономика и управление – Т. 15. – № 3. – 2016. – С. 324–341.

появлении новой формы государства – сетевого<sup>44</sup>. Это проявляется в усилении горизонтальных связей между разрозненными акторами управленческого процесса в виде долгосрочной системы взаимодействия стейкхолдеров на основе использования единой базы данных принимаемых решений, получившей в настоящее время название «платформа». В работе А. В. Курочкина<sup>45</sup>, посвященной анализу современных методов государственного и муниципального управления в Финляндии, приведены такие формы сетевого взаимодействия как партнерства, кооперация, в том числе межмуниципальная, ассоциации, союзы. Последние годы активно используются взаимосвязи через социальные сети, порталы предоставления государственных, муниципальных услуг, формирование электронных форм обратной связи между различными хозяйствующими субъектами, кластерное развитие экономики, движение городов-побратимов и т.д.

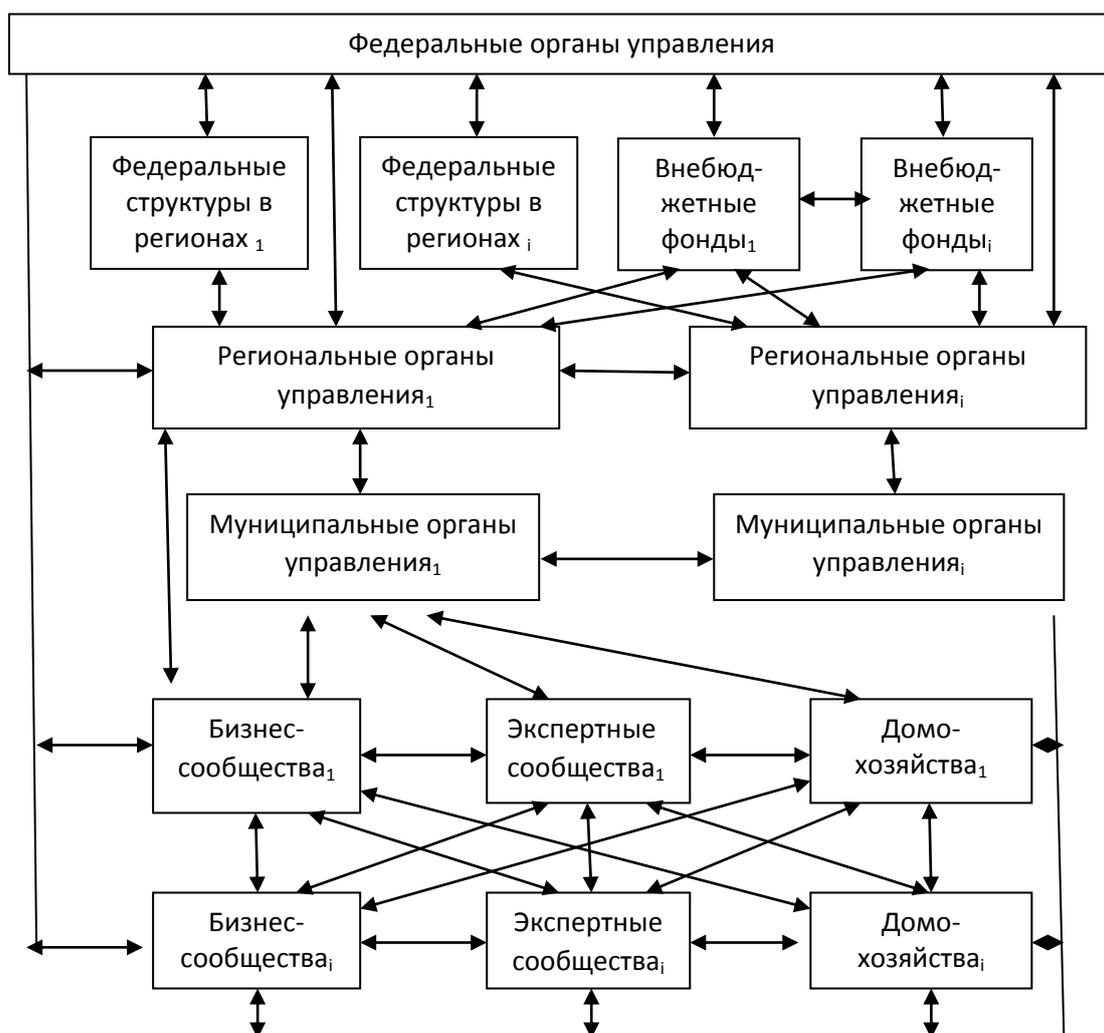
То есть, функция «организация» регионального управления эволюционирует, основываясь на новых технологических возможностях коммуникаций, повышения уровня образованности членов общества и выработке за счет этого навыков формирования горизонтальных связей, которые начинают позволять использовать непосредственные, личностные отношения взамен иерархическим начальник-подчиненный.

Схематично основные элементы современной сетевой организации регионального управления представлены на рис. 1.1.2.

---

<sup>44</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – М.: ГУ-ВШЭ, 2000. 608 с.; Кастельс М. Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе. – Екатеринбург: У-Фактория, 2004. 328 с.

<sup>45</sup> Курочкин А. В. Сетевые формы регионального и местного управления: опыт современной Финляндии // *Ars Administrandi. Искусство управления* – 2011. – № 1. – С. 105–112.



**Рис. 1.1.2.** Основные элементы современной сетевой организации регионального управления в РФ

*Источник: составлено авторами.*

Стрелки схемы показывают взаимодействие между акторами. По нашему мнению, что и отражено на рисунке, формируемое сетевое взаимодействие в настоящее время имеет следующие особенности:

- существует между региональными и муниципальными органами управления внутри одной и той же административной единицы, а не между разными;
- интенсивность взаимодействия между различными бизнес-сообществами, экспертными сообществами и домохозяйствами выше, чем между муниципалитетами;

– территориальные органы управления федеральных структур практически не включены в сетевую организацию регионального управления.

Это показывает наличие потенциала и определяет направления дальнейшей трансформации функции «Организация».

Анализ четвертой функции регионального управления – «Мотивация». Создание систем, обеспечивающих эффективное выполнение отдельными сотрудниками и коллективами в целом своих трудовых функций, создавались на протяжении всего существования человечества. Были разработаны материальное и моральное стимулирование, постоянно совершенствовались формы оплаты труда и премирования (повременная, сдельная, сдельно-повременная, аккордная, по коэффициентам трудового участия, в которых отражались самые разнообразные основания для получения премии). На протяжении XX века акцент в этих системах сменился со стимулирования объемов выполняемых работ к показателям качества. Эта тенденция продолжается и в XXI веке. Широкое распространение получили бюджетирование; бюджетирование, ориентированное на результат; ключевые показатели эффективности (KPI); программно-целевой метод; проектное управление. Их объединяет общность подходов к организации процесса управления: сразу, в процессе планирования, определяется какого состояния должен достичь управляемый объект и в соответствии со степенью приближения к нему создается система стимулирования.

В Обзоре, проведенном специалистами Российской венчурной компании (РВК)<sup>46</sup>, указывается на 3 уровня современного стимулирования: фиксированный заработок (корреспондирует с минимальным размером оплаты труда, величиной прожиточного минимума), переменные краткосрочная и долгосрочная части. В приводимом документе отмечается, что в России долгосрочные мотивационные программы применяются преимущественно для высших топ-менеджеров, но составляет в среднем около 30 % при том, что в США их доля

---

<sup>46</sup> Методическое пособие и практические рекомендации по структурированию сделок, применению механизмов мотивации ключевых сотрудников, в том числе в зарубежных юрисдикциях, стратегии и тактике выхода на международный рынок. – М.: ПК «Делойт и Туш Риджинал Консалтинг Сервисис Лимитед», 2017. – 156 с.

достигает 70 % компенсационного пакета<sup>47</sup>. Для этой же страны характерно и наибольшее разнообразие форм долгосрочного стимулирования: планы владения акциями, квалифицированные, неквалифицированные и сберегательные опционные программы, вознаграждение акциями с ограниченным правом распоряжения, планы по покупке акций сотрудниками, пенсионный план. Их применение нацеливает сотрудников на получение долгосрочных результатов.

Анализ пятой функции регионального управления – «Координация». Координация целей и планов регионального управления корреспондирует, прежде всего, с такими ранее рассмотренными функциями как целеполагание, планирование и организация. Из их анализа вытекает, что трендами изменения процесса координации является переход от бюрократически-централизованных процедур к децентрализации и делегированию ответственности, использование для переналадки системы регулирования сетевого взаимодействия. Координация работы осуществляется на основе формирования условий выполнения целевых показателей, поэтому применяются бюджетирование, программно-целевой и проектный методы.

Наиболее наглядно координация управления территориями видна по подходу, заложенному в федеральном законе ФЗ-172 «О стратегическом планировании в РФ», и реализованной в стране последовательности его исполнения. Так, наибольшее число вопросов планируется на федеральном уровне. Это видно на основе того, что только они принимают такие документы как стратегии научно-технического, отраслевого и пространственного развития, разрабатываемые исключительно для страны в целом. Планы социально-экономического развития, бюджеты субъектов и муниципалитетов РФ формируются на основе положений, заложенных в аналогичные документы федерального уровня.

Анализ шестой функции регионального управления – «Контроль». Классификации видов контроля проводятся по разным основаниям: 1) по времени осуществления – предварительный, текущий, последующий; 2) по проводящим контроль субъектам – внутренний и внешний; 3) по сфере оценке – аудит эф-

---

<sup>47</sup> Там же. С. 69–70.

фективности, контроль исполнения нормативных актов, финансовый и т.п. В изменении выполнения функции «контроль» существует несколько трендов. Во-первых, осуществляется переход от контроля, осуществляемого специально созданными контролирующими органами, к общественному. Субъектами общественного контроля в РФ являются общественные палаты РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, инспекции и иные формы. Они реализуют такие цели как защита интересов граждан, учет общественного мнения, оценка деятельности органов исполнительной и представительной власти<sup>48</sup>. Во-вторых, оценивается не только абсолютное выполнение установленных показателей, но и их относительные величины – результат, приходящийся на единицу затрат. Если ранее в российской практике бюджетные средства, направляемые на решение поставленных задач, обязательно должны были использоваться в полном объеме, то сейчас приветствуется экономия средств, которая перераспределяется затем на решение иных региональных задач. То есть, индикативность планирования переносится и на индикативность контроля: вместо принципа расходования бюджетных средств по типу «полное освоение выделенных ресурсов на запланированные цели» происходит переход к принципу «не более выделенного на запланированные цели объема». В-третьих, при предоставлении (получении) услуг, обеспечивающих региональное управление, уделяется внимание соотношению цены и качества. После периода всемерной экономии бюджетных средств в ущерб качеству в конце нулевых 2000-х годов, прекращено акцентирование на необходимости проведения работ по наиболее низкой стоимости. Вводятся технические регламенты, в которых стандартизируются требования к товарам, работам, услугам.

Анализ седьмой функции регионального управления – «Оценка результатов». Изменения, произошедшие с выполнением этой функции, как и двух предыдущих, основаны на использовании потенциала сетевого государства и

---

<sup>48</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). <http://base.garant.ru/70700452/#ixzz5WoGptPec>

демократизации управленческих процедур. В настоящее время используются такие методики оценки результатов как рейтингование, мониторинг, расчет интегральных индексов по различным направлениям деятельности, социологические опросы, комментарии в социальных сетях, оценка регулирующего воздействия (ОРВ), публичные слушания. Оценивается деятельность глав региональных и муниципальных администраций, проводится сопоставление между собой положения на территориях в целом; в отчетах о социально-экономическом развитии анализируются происходящие в регионах процессы. То есть оценка результатов перестала быть формой отчета перед «центром» по ограниченному кругу показателей. Всё в большей степени формируется система, нацеленная на учет мнений различных групп стейкхолдеров. Существует опыт назначения конкретных лиц, ответственных за выполнение определенных показателей, не только в отчетности перед вышестоящим центром, что было всегда, но и в международных рейтингах.

Анализ восьмой функции регионального управления – «Корректировка планов». Она осуществляется преимущественно путем пересмотра бюджетов. Вносятся изменения как в бюджет текущего года, так и в трехлетний план на последующие. Причинами этого могут стать: изменившиеся условия регионального социально-экономического развития, отличия в объемах фактически поступивших бюджетных средств от плановых (из-за экономии при проведении госзакупок, выделении дополнительных объемов ресурсов из вышестоящих бюджетов, увеличении объемов налоговых и неналоговых доходов), переосмысление целеполагания на федеральном уровне (майские указы Президента РФ, разработка и принятие новых государственных программ) и т.п.

Выделив основные тренды развития функций регионального управления, проанализируем какие проблемы возникают на этом пути. Аналитиками Центра стратегических разработок (ЦСР) приводятся следующие оценки деятельности органов государственного управления<sup>49</sup>:

---

<sup>49</sup> Прокопенко А., Абрамов Д. ЦСР нашел причины провала прежних стратегий России // Ведомости – 2016 – 27 декабря; Маслов Д. В., Дмитриев М. Э., Айвазян З. С. Отдельные аспек-

- Стратегия – 2010 выполнена на 39 %, Стратегия – 2020 – на 29,5 %, диагностируемая причина – имитация исполнения, разногласия между чиновниками, экспертным сообществом (и внутри него), лоббистами;

- использование механизмов реализации новых целей в виде майских указов, которые могут работать только на ограниченном числе приоритетов и не являются из-за скоротечности принятия достаточно проработанными (например, повышение зарплаты врачам привело к их увольнениям и разбалансировке региональных бюджетов);

- восприятие КРІ в органах госуправления как формы «ужесточения вертикальной системы подотчетности»<sup>50</sup>, давшая такие эффекты как нацеленность на сиюминутный результат, легкодоступные числовые показатели, проведение аттестации и ранжирования персонала по активно изменяющимся показателям;

- низкая достоверность получаемых оценок из-за нерепрезентативности выборок, низкой валидности оценок, погоней за высокими результатами для смягчения последствий от получения негативных оценок;

- нестабильность регуляторной политики, приводящая к частому изменению «правил игры», слабой проработанности принимаемых нормативных актов и возрастанием в связи с этим издержек на их исполнение.

По мнению 100 экспертов-руководителей структурных подразделений региональных органов власти и управления из пяти регионов Центрального федерального округа – Белгородской, Курской, Липецкой, Брянской и Орловской областей, согласно опросу, проведенному в 2016–2017 годах, результативность деятельности региональных органов власти и управления связана на современном этапе со следующими функциями регионального управления (в скобках

---

ты трансформации государственного управления: процессы и качество. – М.: Центр стратегических разработок, 2018. 58 с.; Голодникова А. Е., Ефремов А. А., Соболев Д. В., Цыганков Л. Б., Шклярчук М. С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. Под ред. Комина М. О. – М.: ЦСР, ВШЭ, 2018. 192 с.

<sup>50</sup> Маслов Д. В., Дмитриев М. Э., Айвазян З. С. Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. – М.: Центр стратегических разработок, 2018. С. 14–15.

приведен процент опрошенных, указавших ответы, относящиеся к определенной функции)<sup>51</sup>:

– «планирование» – правильная постановка стратегических целей (81,7); принятие обоснованных управленческих решений в интересах граждан (77,5);

– «организация» – обеспечение открытости регионального управления, посредством внедрения информационно-коммуникационных технологий (58,1); успешное сочетание процессно-проектного управления (58,1); адекватная оценка имеющихся ресурсов (54,1).

– «мотивация» – эффективный контроль и мотивация исполнителей (64,3); внедрение механизмов предупреждения коррупции, выявление и урегулирование конфликта интересов (58,1).

При ранжировании полученных групп ответов для различных функций регионального управления по средней доле указавших то или иное положение, наиболее важным опрошенным представляется совершенствование исполнения функции «планирование», затем «мотивация». На третьем месте стоит «организация», а ответы, связанные с остальными функциями, указаны не были. То есть, опрошенные наиболее важным считают внесение изменений в планирование, организацию реализации полученных планов и мотивацию их исполнения, причем отмечается необходимость учета в данном процессе мнения и инициативы граждан.

Последующие разделы монографии представляют собой исследования и рекомендации по совершенствованию реализации функций регионального управления в условиях формирования цифровой экономики.

---

<sup>51</sup> Никонова О.В. В поисках новой модели регионального управления // Вестник института социологии, 2018. № 2. т. 9 с. 66–78.

## **1.2. Становление и современное состояние регионального управления**

Для понимания состояния и основных тенденций развития современного регионального управления необходимо научное осмысление исторического опыта его возникновения и формирования в различные периоды отечественной истории. Особый интерес представляет советский период. Исторический опыт становления советской государственности показал, что успешное решение проблемы организации власти и управления является необходимым условием развития страны и ее сохранения как субъекта международно-правовых отношений. Для такого обширного государства, как Россия, непреходящую актуальность составляет вопрос разграничения властных полномочий и взаимоотношений центра и регионов. Местная власть, являясь буфером между федеральной властью и населением, реализует общегосударственную политику. Только согласованные действия властных структур различного уровня могут обеспечить результативную работу всего государственного механизма. В 1920-е гг. сформировались управленческие структуры, определившие форму региональной власти на последующие десятилетия. Противоречивый и неоднозначный опыт взаимоотношения регионов с центром, накопленный в этот период, требует осмысления с позиций современных задач российского государства, направленных на усиление роли государственной региональной политики и ее эффективности. Изучение роли местных органов власти и управления в создании политической системы советского государства может способствовать созданию оптимальной модели регионального устройства и функционирования региональных механизмов власти, что, в свою очередь, является залогом упрочения целостности государства.

Государственный аппарат царского самодержавия не был полностью ликвидирован на местах после Февральской революции. Продолжали действовать органы местного самоуправления – городские думы, земские и городские управы. Наряду с ними были созданы другие органы – Советы, общественные ис-

полнительные комитеты, фабрично-заводские, крестьянские, военные комитеты, пестрые по своему социальному и партийному составу. После победы Октябрьской революции старые и новые местные учреждения существовали одновременно. Но политика центральной власти и активные действия местных большевистских лидеров и организаций привели к тому, что в течение ноября 1917 – начала 1918 г. были ликвидированы старые учреждения местного управления и образованы новые органы власти.

Основу политической системы советского государства составила иерархия комитетов Российской коммунистической партии (большевиков) от Центрального комитета, областных, краевых, районных до первичных партийных организаций. По этому типу выстраивались иерархические структуры всех государственных организаций, и все они состояли под контролем партийных органов.

Для РКП (б) была характерна строгая партийная дисциплина. Партийные организации выстраивались в жесткую иерархическую систему с безусловным авторитетом партийного центра. Исключительная роль центра и партийных вождей, назначение и перемещение всех без исключения руководящих кадров, агитационно-пропагандистский опыт работы в массах, – все это позволило политической партии играть роль руководителя всего государства.

Партийные комитеты, завоевав Советскую власть, смогли сохранить ее и укрепить свое руководящее положение в новой политической системе.

Конституция 1918 г. установила, что высшими органами власти на территории губернии, уезда, волости являются губернские, уездные и волостные съезды Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, а на территории городских и сельских поселений – городские и сельские Советы. В период между съездами в этом качестве выступали избранные съездами соответствующие исполнительные комитеты (исполкомы)<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Конституция РСФСР 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Советского рабоче-крестьянского правительства (СУ РСФСР). 1918. № 51. Ст. 582.

Первые съезды Советов решали вопросы общеполитического значения: о повсеместном образовании Советов, переходе к ним власти, проведении важнейших революционных преобразований, мерах по борьбе с контрреволюцией. С упрочением Советской власти основной задачей съездов Советов становилось разрешение вопросов хозяйственного и культурного строительства на своей территории. К концу 1920-х гг. съезды превратились в формальные законодательные органы, одобряющие и дублирующие решения партийных конференций.

Съезды не являлись постоянно действующими органами, поэтому они не могли оперативно реагировать на изменяющуюся ситуацию, требующую принятия решений, и контролировать исполнение решений. В этом была одна из причин сосредоточения реальной власти в руках исполнительных органов. Исполкомы губернских, уездных, волостных съездов Советов явились основой власти и управления на местах.

Для исполкомов всех уровней характерны одинаковые формы руководства и контроля по отношению к нижестоящим исполкомам: заслушивание отчетов нижестоящих исполкомов на своих заседаниях, ревизии и инструкторские обследования, периодические вызовы председателей исполкомов для информирования, требование предоставлять протоколы заседаний исполкомов для анализа, прикрепление членов вышестоящего исполкома к советским органам определенных административно-территориальных единиц, расширенные заседания с участием председателей или секретарей нижестоящих исполкомов.

Губернские, уездные и волостные исполкомы сохранялись до перехода на новое административно-территориальное деление в 1928 г., затем они были заменены на краевые (областные) и районные исполкомы.

Городские и сельские Советы, в отличие от исполкомов, формируемых съездами Советов, избирались прямым голосованием жителей. Они выполняли возложенную на них законодательством функцию: проводили в жизнь постановления высших органов власти и решали вопросы местного хозяйственного и культурного строительства. При этом они, как и другие органы советской вла-

сти, не были свободны от серьезных недостатков организационно-практической работы: канцелярско-бюрократического руководства со стороны вышестоящих органов, недостаточной связи с населением, подмены коллективной работы администрированием.

Одновременно с образованием исполкомов Советов, сразу после Октябрьской революции, стали создаваться и их отделы как отраслевые органы двойного подчинения (своему исполкому и центральному органу отраслевого управления – народному комиссариату). В разные периоды принцип двойного подчинения не распространялся на некоторые местные отраслевые органы, что закреплялось соответствующими постановлениями центральной власти. Формирование местных органов отраслевого управления во всех регионах Советской России проходило в обстановке экономической разрухи, гражданской войны, тяжелейшего политического кризиса. Управленческие решения новой власти носили импровизационный характер. Тем не менее, к началу 1920 г., несмотря на военно-коммунистические черты, оформилась не чрезвычайная, а постоянно действующая и функционирующая в полном объеме система органов отраслевого управления, сохранившаяся на последующие десятилетия.

На начальном этапе формирования органов управления народным хозяйством имели место конфликты между местными органами и наркоматами, в основе которых лежали противоречия между ведомственными и местными интересами (отказ от двойного подчинения губернских советов народного хозяйства в 1918 г. и сужение их прав в 1918–1919 гг., изъятие управлений совхозами из ведения земельных отделов в 1919 г., отказ от экстерриториальной системы управления органами связи в пользу губернской в середине 1918 г. и др.)<sup>53</sup>. Впоследствии, к 1920 г., взаимоотношения центральных и местных органов оформились организационно и законодательно. Централизация управления была признана основным средством для обеспечения развития экономики.

---

<sup>53</sup> Положение о губернских СНХ: резолюция Второго Всероссийского съезда Советов // Народное хозяйство. 1919. № 3. С. 71–73; СУ РСФСР. 1919. № 50. Ст. 490; СУ РСФСР. 1919. № 45. Ст. 441.

К 1921 г. местные отраслевые отделы исполкомов имели различный опыт и занимали не одинаковое место в управлении экономикой регионов. Местные продовольственные органы, органы связи и транспорта широко применяли военно-коммунистические методы управления, связанные с насилием, массовыми мобилизациями. Органы торговли, финансов и кредита из-за свертывания товарно-денежных отношений, и натурализации хозяйства в обстановке гражданской войны были вынуждены ограничиться учетно-распределительными функциями. Функции губсовнархозов по управлению местной промышленностью, напротив, усложнились, что вело к увеличению структурных подразделений и аппарата управления. Но все без исключения отрасли после окончания гражданской войны находились в состоянии глубокого кризиса, которое было усугублено голодом 1921 г. Чтобы выйти из создавшегося положения, потребовалась масштабная реорганизация всех государственных и хозяйственных органов, как в центре, так и на местах.

С переходом к нэпу возросло значение экономических рычагов в народном хозяйстве. Для восстановления экономики надо было привести численность рабочих и служащих в соответствие с действительными потребностями, закрыть нерентабельные предприятия, а остальные перевести на хозрасчет и самоокупаемость, предоставить им хозяйственную инициативу, сохранив за органами управления руководяще-регулирующие функции. Осуществление этих мер повлекло за собой неоднозначные последствия для местных органов управления народным хозяйством.

Крах продовольственной политики большевиков заставил руководство Советской России перейти от продразверстки к продналогу, а затем к единому денежному налогу, ликвидировать военные отделы в составе местных продовольственных комитетов и реорганизовать, а впоследствии и ликвидировать продовольственные органы.

Для других органов управления – торговли, финансов и кредита, - развитие нэпа, товарно-денежных отношений и товарооборота означало новую жизнь. Образуются отделы внутренней торговли губисполкомов, принимаются

эффективные меры к расширению торговой сети, развивается кредитование торговых предприятий. Коренным образом меняется положение финансовых органов, усложняются их функции, провозглашается обособленность местного бюджета и увеличение прав местных органов в распоряжении денежными и материальными ресурсами (впрочем, сдерживаемые хроническим дефицитом местных бюджетов).

Изменение методов управления экономикой привело к возвращению экстерриториальной системы управления учреждениями связи, централизации управления транспортом и передаче функций по руководству учреждениями и предприятиями местного транспорта в ведение отделов коммунального хозяйства. Для последних нэп означал оживление в работе подведомственных предприятий, изменение структуры и направлений деятельности.

Несмотря на разрушительные последствия Гражданской войны, к 1925 г. восстановленные промышленные предприятия постепенно стали рентабельными, хотя их эффективность не превышала дореволюционную, а себестоимость продукции оставалась высокой. За 1925–1926 гг. производственные планы промышленных предприятий, подведомственных губсовнархозам, были полностью выполнены, а по некоторым предприятиям перевыполнены. Были проведены масштабные мелиоративные и ирригационные работы, преодолены последствия неурожая 1924 г. Выросло количество торговых предприятий и учреждений заготовительной сети, развивалась кооперация. Были восстановлены средства связи, постепенно улучшалось состояние транспортного хозяйства. Был выполнен целый ряд ценных статистических работ. Прделана значительная работа по жилищному и промышленному строительству, восстановлению коммуникаций, благоустройству населенных пунктов.

Противоречивое отношение государства к рынку и частному предпринимательству нашло отражение в деятельности местных органов управления торговлей и финансами. Предпринимаемые меры по регулированию рынка, введению налоговых, кредитных и тарифных ограничений для частника привели к

усилению функций регулирования и инспектирования в деятельности государственных органов.

Система местных органов подверглась формальной перестройке после установления нового административно-территориального деления.

К концу 1920-х гг. в Советской России были достигнуты значительные успехи в социально-культурной сфере:

- проведена большая работа по охране трудового законодательства, техническому и санитарному надзору, контролю соблюдения техники безопасности на производстве, разрешению трудовых конфликтов;

- оказывалась социальная помощь инвалидам, престарелым, семьям погибших воинов и красноармейцев, поддерживались общественные организации – крестьянские комитеты, союзы кооперации инвалидов, отделения всероссийских обществ слепых и глухонемых, органы опеки и попечительства;

- расширилась сеть медицинских учреждений, ликвидированы эпидемии, успешными были мероприятия в области борьбы с социальными болезнями, профессиональными заболеваниями, охраны здоровья матери и ребенка, санитарно-профилактической работы, организации специальной медицинской помощи;

- преодолена беспризорность и культурная отсталость населения.

В то же время не были решены проблемы безработицы, полной ликвидации неграмотности, оставался ограниченным круг лиц, нуждающихся в социальной помощи, размер этой помощи был недостаточен из-за скудости местного бюджета, требовалось строительство новых медицинских учреждений. Культуре были приданы несвойственные ей функции идеологического инструмента по формированию нужных государству и правящей партии норм и принципов.

Административно-политические органы, осуществлявшие военное, политическое управление, охрану государственной безопасности и общественного порядка и государственный контроль, являлись важной составляющей частью советского партийно-государственного аппарата. Они имели очень широкие полномочия, что особенно касается карательных органов.

Местные органы контроля выполняли не только задания наркомата, но и местных партийных и советских органов, а также по собственной инициативе проводили работу, направленную на усовершенствование структуры и деятельности государственных учреждений, улучшение контроля исполнения, внедрение рациональных форм делопроизводства и научной организации труда.

К местным государственным органам, призванным содействовать осуществлению государственной политики, относились также органы суда и прокуратуры. Судебные учреждения принимали активное участие в мероприятиях советской власти. От них требовалось рассматривать отдельные категории дел в первоочередном порядке, проводить показательные процессы, придавать им политико-агитационный характер. Революционное правосознание на протяжении 1920-х гг. оставалось основной теоретической установкой, которой судьи должны были руководствоваться при отправлении правосудия.

Тех же принципов должны были придерживаться и работники прокуратуры. Партийные комитеты участвовали в подборе прокурорских кадров. Губернские прокуроры и их помощники в уездах регулярно представляли письменные отчеты в парткомы. Органы прокуратуры получали задания партийных комитетов по проверке законности действий различных органов и учреждений, включая низовые исполкомы и советы. Прокуратура в значительной мере помогала ограничивать произвол местных властей, рассматривала жалобы на их действия. В то же время деятельность прокуратуры, как и судебных органов, проводилась в жестких рамках политического и идеологического курса правящей партии.

Итак, уже в первые годы существования советского государства сложилась система местных органов власти. Сращивание партийных и государственных структур привело к формированию единого партийно-советского аппарата. Все части этого аппарата были связаны между собой системой строгой централизации.

За партийными органами закрепились функции общего руководства, контроля, инспектирования, назначения и перемещения руководящих кадров Сове-

тов. Советы всех уровней объединяли деятельность всех государственных учреждений в пределах своей территории.

К началу 1920-х гг. местные органы власти были окончательно сформированы. В это же время завершилось определение принципов взаимоотношений местных органов с центральной властью: центральные органы утверждают основные направления развития страны, а местные проводят политику центра на подведомственной территории. Важными элементами местного аппарата управления являлись административно-политические органы, осуществлявшие военное, политическое управление, охрану государственной безопасности и общественного порядка, государственный контроль, а также органы юстиции, суда и прокуратуры.

На отраслевые отделы губисполкомов, одновременно являвшиеся органами наркоматов, была возложена вся работа по восстановлению промышленности, землеустройству, развитию сельского, лесного, водного хозяйства, строительства, коммунального хозяйства, здравоохранения, образования и др. Структура местных отраслевых отделов поначалу отличалась большим разнообразием, затем была приведена в соответствие со структурой наркоматов. Нижестоящие органы управления подчинялись губернскому отраслевому отделу и одновременно своему исполкому. Централизация управления была признана основным средством для обеспечения развития экономики и социальной сферы. Подобная система с незначительными изменениями просуществовала весь советский период.

Таким образом, местный партийно-советский аппарат, объединивший исполнительную и законодательную власть, явился основой формирования советского аппарата управления, все части которого были тесно связаны между собой. Местные органы управления выступали как непосредственный организатор преобразований в своей отрасли. Они продемонстрировали способность к быстрой трансформации внутренней структуры и функций в зависимости от изменения задач советского государства. Адаптация к меняю-

щимся экономическим условиям сочеталась с директивной системой административного управления.

На протяжении советского периода организационно-практической работе местных органов были присущи серьезные недостатки: слабая связь с нижестоящими учреждениями, недостаточное координирование работы различных ведомств, дублирование функций, канцелярско-бюрократическое руководство. Идеологический контроль партийных органов над всеми сферами государственной и общественной жизни приводил к их политизации и регламентации. Тем не менее, советский государственный аппарат смог не только функционировать в сложнейших условиях, но и обеспечить устойчивое развитие различных отраслей экономики и социально-культурной сферы, привлечь подавляющее большинство граждан на сторону советской власти.

Опыт формирования местных органов государственной власти и управления в советский период позволяет сформулировать некоторые исторические уроки.

Особенности географического и экономического положения, национальной и социальной структуры населения, исторических традиций, инфраструктуры транспорта и связи и тому подобных факторов являются объективными условиями, влияющими на деятельность органов власти и управления. Местная власть должна считаться с совокупностью этих факторов, только тогда ее управленческие решения будут восприниматься населением региона как конструктивные и не вызывать социальной напряженности.

Предпринятые в 1917–1918 гг. попытки абсолютизировать самостоятельность местной власти, доказать ее независимость и обособленность от центральной приводили на практике к обострению противоречий в различных отраслях деятельности, конфликтам и, в конечном итоге, нарушению нормального функционирования управленческой системы. С другой стороны, стремление существенно ограничить права и возможности местных органов не способствовали успешному социально-экономическому развитию региона. Необходимо совершенствовать механизмы правового, экономического и организационного

взаимодействия между федеральными, региональными и местными органами в целях оптимального сочетания общегосударственных и местных интересов.

Прочность государственной власти во многом определяется способностью власти защищать интересы всех своих граждан. Если власть начинает обслуживать только собственный аппарат, она способствует отчуждению граждан от государственных институтов и создает условия для конфликта между обществом и властью. Местная власть наиболее приближена к населению, и от нее во многом зависит степень соучастия граждан в решении общенациональных задач.

В современной России продолжается становление регионального управления и местного самоуправления как естественный процесс внедрения демократических основ государственности. На этом пути должен быть воспринят исторический опыт регионов в противоречивые и судьбоносные для страны эпохи.

С изменением политических и экономических основ государства в 1990-е гг. вновь остро встал вопрос повышения эффективности государственного управления в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны. Для его решения был предпринят ряд реформ: административная, бюджетная, государственной службы, а также преобразования в области взаимоотношений различных государственных и муниципальных органов.

Система и структура органов регионального управления в современной России определяется Конституцией Российской Федерации (статья 77)<sup>54</sup> и Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018 № 147-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Конституция Российской Федерации / Электронно-справочная система КонсультантПлюс // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 04.09.2018)

<sup>55</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от

В соответствии с законодательством, все субъекты Федерации имеют органы законодательной власти, образованные на представительной основе. Законодательный (представительный) орган субъекта является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти.

Название законодательного органа, его структуру каждый субъект Федерации устанавливает самостоятельно с учетом своих исторических, национальных условий и традиций.

Органы законодательной власти субъектов Федерации по вопросам ведения субъектов, а также по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов осуществляют в пределах своих полномочий правовое, в том числе законодательное, регулирование. Они принимают конституции (уставы), иные законы, постановления, обращения, заявления.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами Российской Федерацией, проживающими на территории данного субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В субъектах-республиках, как правило, носит название президент или глава правительства, в субъектах-нереспубликах – глава администрации или глава правительства (губернатор).

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)

определяется конституцией (уставом) субъекта РФ и исчисляется со дня его вступления в должность.

Постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ является высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. Этот орган государственной власти субъекта РФ обеспечивает исполнение Конституции, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ. Носит название правительство или администрация.

Регионы России являются составной частью общей национальной социально-экономической и политической системы, поэтому вопросы государственного регулирования регионального развития продолжают оставаться для Российской Федерации приоритетными. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что за период новейшей истории России федеральная власть неоднократно принимала нормативно-правовые акты, касающиеся регионального управления. На уровне российской Федерации действует концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 г. и Прогноз долгосрочного социально-экономического развития до 2030 г. Разработано и утверждено как минимум 80 отраслевых стратегических документов федерального уровня, пять федеральных схем территориального планирования, фиксирующих долгосрочные планы развития базовых инфраструктур – это транспорт, энергетика, трубопроводный транспорт, здравоохранение, образование. Все они исходят из того, что содержание региональной политики должно заключаться в максимально полном раскрытии потенциала саморазвития регионов<sup>56</sup>.

Среди последних – Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на

---

<sup>56</sup> Стратегия государственного регионального развития РФ: правовые основы // Журнал российского права, 2017. – № 5. – С. 5–7.

период до 2025 г.», в котором определены принципы, задачи и механизмы реализации государственной политики в указанной сфере<sup>57</sup>.

Целью государственной политики в сфере регионального развития является:

- обеспечение равных возможностей для реализации экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны;
- повышение качества жизни граждан;
- обеспечение экономического роста и научно-технического развития регионов;
- повышение конкурентоспособности России на мировых рынках на основе сбалансированного развития регионов и муниципальных образований;
- максимальное привлечение населения к решению региональных и местных задач.

Результатом, прежде всего, должно стать сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан в различных регионах. Данные понятия являются тесно связанными между собой, но отличными друг от друга по своей «объемности». Уровень жизни – это показатель, отражающий благосостояние населения (уровень доходов и возможности удовлетворения базовых потребностей граждан), то есть он определяется условиями существования человека в сфере потребления. Качество жизни является более широким понятием, так как помимо материального благополучия людей включает в себя субъективные оценки соответствия условий жизни потребностям людей.

Весьма показательно, что о качестве жизни стали говорить еще с середины 1960-х годов, в современных исследованиях эта категория получила широкое применение, став одним из немногих интегральных показателей, которые характеризуют уровень экономического развития общества с ориентацией на потребности населения.

---

<sup>57</sup> Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.» / Электронно-справочная система «Гарант» // URL: <http://www.ivo.garant/document/71587690> (дата обращения 04.09.2018)

Так как проблема улучшения качества жизни населения является важнейшей стратегической задачей на современном этапе общественного развития, в нашей стране ежегодно составляется рейтинг российских регионов по качеству жизни. Выстроенный на основе 72 показателей, рейтинг представляет собой интегрированную порядковую характеристику. Таким образом, категория качества жизни становится определяющей для оценки регионального развития, как в масштабах региона в целом, так и при рассмотрении отдельных элементов региональной системы, в частности, регионального управления.

Очевидно, что результативность регионального управления оценивается населением с точки зрения удовлетворения своих потребностей по следующим критериям:

- гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, обеспечение единых минимальных стандартов и социальной защиты;
- высокое качество государственных услуг;
- прозрачность и подотчетность перед гражданами органов государственной власти, доступность информации о деятельности государственных органов;
- учет общественного мнения в принимаемых властью решениях;
- возможность проявления гражданской активности.

Чтобы соответствовать этим критериям и повысить эффективность регионального управления, органы государственной власти субъектов РФ должны внедрять новые организационные и управленческие технологии, прежде всего, информационные технологии. Если понимать технологию как совокупность методов для достижения желаемого результата, то информационные технологии – это методы электронной среды для решения вопросов в области государственного управления. Информационная сфера становится одним из важнейших объектов государственного управления, поэтому стратегия государства в отношении общественности проявляется, прежде всего, в определенной информационной политике.

В 2010 году была утверждена государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»<sup>58</sup>. Данная программа охватывает следующие направления: создание электронного правительства; преодоление цифрового неравенства; развитие новых технологий связи. Основной принцип программы: результаты должны приносить реальную, ощутимую пользу людям. Повышение качества жизни должно выражаться в простых и доступных сервисах, которыми граждане пользуются почти ежедневно: запись на прием к врачу через интернет, оплата штрафов с мобильного телефона, недорогой широкополосный доступ.

Указом Президента РФ от 09.05.2017 была утверждена Стратегия развития информационного общества в РФ на 2017–2030 годы<sup>59</sup>, одной из задач которой является обеспечение использования российских информационных и коммуникационных технологий в органах государственной власти Российской Федерации, компаниях с государственным участием, органах местного самоуправления. Согласно стратегии, обеспечение национальных интересов при развитии информационного общества осуществляется путем реализации следующих приоритетов:

а) формирование информационного пространства с учетом потребностей граждан и общества в получении качественных и достоверных сведений;

б) развитие информационной и коммуникационной инфраструктуры Российской Федерации;

в) создание и применение российских информационных и коммуникационных технологий, обеспечение их конкурентоспособности на международном уровне;

г) формирование новой технологической основы для развития экономики и социальной сферы;

---

<sup>58</sup> Российская газета // URL: <https://rg.ru/2011/12/22/infobschestvo-site-dok.html> (дата обращения 08.09.2018)

<sup>59</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71570570/> (дата обращения 08.09.2018)

д) обеспечение национальных интересов в области цифровой экономики<sup>60</sup>.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.06.2017 № 1632-р была утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>61</sup>. В соответствии с этой программой предполагается использование информационно-коммуникационных и цифровых технологий федеральными и региональными органами в качестве средства повышения благосостояния и качества жизни граждан, степени информированности населения. Внедрение технологий электронного документооборота и развитие современных форм информационного взаимодействия относятся к числу первоочередных задач совершенствования деятельности органов государственной власти.

Основные цели и направления деятельности по использованию информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти субъектов РФ представлены в Концепции региональной информатизации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.12.2014 года № 2769-р<sup>62</sup>. Отметим, что нормативно-правовое регулирование вопросов развития информационных технологий в регионах осуществляется в рамках подзаконной нормативно-правовой базы исполнительных органов государственной власти регионов и направлено на реализацию документов стратегического планирования. Помимо повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг, а также обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов власти и местного самоуправления в концепции четко выделены сферы использования информационно-коммуникационных технологий для социально-экономического развития регионов:

- Образование;
- ЖКХ;

---

<sup>60</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71570570/> (дата обращения 08.09.2018)

<sup>61</sup> Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения 08.09.2018)

<sup>62</sup> Об утверждении Концепции региональной информатизации (с изменениями на 18 октября 2018 года) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/420244215> (дата обращения 25.10.2018)

- Здравоохранение;
- Социальное обеспечение;
- Безопасность жизнедеятельности;
- Культура;
- Транспорт;
- Энергетика;
- ЗАГС.

В целом, Концепция носит рекомендательный характер, однако есть пункты, обязательные к исполнению: регионы обязали создать организационно-структурные подразделения, которые будут отвечать за координацию процессов информатизации – Совет региональной информатизации.

Потребность в информатизации регионов продиктована необходимостью использования управленческого потенциала информационно-коммуникационных технологий. Дело в том, что информационные технологии стали массовым явлением: развитие различных видов связи, доступность Интернета, рост информационной грамотности населения привели к тому, что спрос на информатизацию власти начинает активно предъявляться со стороны самих граждан. При этом необходимо осознавать, что информатизация – это не просто внедрение информационных технологий. В данном случае больше подходит термин «компьютеризация» как развитие и внедрение технической базы компьютеров, обеспечивающих оперативное получение результатов переработки информации и её накопление. Информатизация – это, прежде всего, системная деятельность, в которой все усилия и ресурсы должны идти на проекты реформирования государственного управления. Другими словами, информатизация направлена на развитие телекоммуникационной инфраструктуры, объединяющей различные информационные ресурсы. Благодаря этой технической системе происходит удовлетворение коммуникативных и информационных потребностей граждан. Важно понимать, что информационные ресурсы и информационно-коммуникационная инфраструктура являются объектами информатизации, а население и органы власти представляют её активных субъектов.

Сегодня в Российской Федерации созданы все необходимые предпосылки для совершенствования работы государственного аппарата на основе широкого использования информационных и телекоммуникационных технологий. В целом решены задачи, связанные с формированием в органах государственной власти современной базовой информационно-технологической инфраструктуры. Некоторыми федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации успешно реализуются программы и проекты по созданию государственных информационных систем, обеспечивающих автоматизированный сбор, обработку и хранение данных, необходимых для качественного и эффективного выполнения возложенных на них функций. Имеется опыт успешного обмена данными в электронном виде между ведомствами, а также между государственными органами, населением и организациями. Многими органами государственной власти созданы сайты в сети Интернет, на которых размещается нормативная правовая, справочная и новостная информация, связанная с деятельностью этих органов. В рамках реализации административной реформы ведется системная работа по описанию функций и процессов государственного управления, анализу возможностей их оптимизации и совершенствования на основе применения современных технологий. На федеральном уровне подготовлены нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы доступа к информации органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Однако в этой сфере имеются серьезные нерешенные проблемы. В их числе в новой редакции федеральной целевой программы «Электронная Россия» выделены следующие:

- несмотря на стремительный рост спроса органов государственной власти на информационные и телекоммуникационные технологии, их внедрение не всегда приводит к улучшению качества функционирования государственного аппарата, а зачастую усиливает негативные последствия неэффективных административно-управленческих процессов;

- сохраняются значительные различия между органами государственной власти по использованию информационных и коммуникационных технологий в своей деятельности, результаты внедрения таких технологий носят преимущественно локальный ведомственный характер; закупка и внедрение программного обеспечения производится без использования открытых стандартов, что приводит к несовместимости программно-технических решений, невозможности обмена данными между различными государственными информационными системами;

- на начальной стадии развития находятся основные государственные информационные системы, содержащие учетную информацию о ключевых объектах государственного управления;

- лишь в некоторых органах государственной власти развернуты и используются комплексные системы электронного документооборота<sup>63</sup>.

Используемые государственные региональные информационные системы формировались отдельными органами государственной власти в условиях отсутствия единой нормативной правовой базы, регламентирующей эти процессы, и общей координации. Содержащиеся в них сведения зачастую недоступны другим органам государственной власти для оперативного использования, что на практике приводит к значительным временным задержкам при обмене информацией на межведомственном уровне, ее многократному сбору и дублированию в отдельных системах. В результате такие информационные системы содержат сведения разной степени актуальности и достоверности.

Проблема отсутствия унифицированной инфраструктуры, типовых решений и стандартов в области обмена данными в электронном виде на межведомственном уровне, а также с населением и организациями становится особенно актуальной по мере дальнейшего проникновения информационных и телекоммуникационных технологий в социально-экономическую сферу и развития государственных информационных систем.

---

<sup>63</sup> ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/> (дата обращения 01.06.2018)

Для повышения эффективности регионального управления в цифровую эпоху необходимо соблюдение следующих условий:

- информатизация региона должна проводиться в русле единой концепции информатизации страны;
- действия региональных органов должны быть скоординированы с федеральными органами власти и местными органами самоуправления;
- необходимо уделять пристальное внимание вопросам кадрового обеспечения и рационального использования ресурсов как на стадии внедрения информационных технологий, так и на стадии их последующего развития и совершенствования;
- необходимо совершенствовать региональную нормативно-правовую базу в сфере информатизации;
- требуются формирование и поддержка регионального электронного правительства как системы информационного взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и общества с использованием информационно-коммуникационных технологий в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг.

Конечным результатом усилий органов власти субъектов Российской Федерации в сфере информатизации является повышение социально-экономического уровня региона и его граждан за счет улучшения условий коммуникации и преодоления информационного неравенства.

### **1.3. Проблемы регионального управления в цифровую эпоху**

Осмысление новых возможностей и рисков, связанных с цифровизацией управления – это насущная потребность, как для ученых, так и для практиков. Современный период именуют информационной эрой или цифровой эпохой, которая сделала возможными глобальные коммуникации и существование ин-

формационных сетей. Понятие информации в настоящее время неотрывно связывается со всеми сферами социума. Действительно, само общество именуют сегодня как информационное: несмотря на то, что сочетание «информационное общество» появилось еще в 60-е годы двадцатого века, именно современность стала воплощением Information Age.

Цифровая трансформация отраслей экономики и социальной сферы в России является одним из приоритетов, обозначенных Президентом, в том числе в Послании Федеральному собранию<sup>64</sup> и новом майском указе<sup>65</sup>. Первые четкие упоминания о необходимости становления цифровой экономики как основы цифровой эпохи были заложены в 2015 году рамках российского форума «Интернет экономика». В Указе Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», ключевая роль в инновационном развитии государства отводится именно цифровым технологиям. На первом этапе реализации Стратегии (2017–2019 гг.) предполагается создание организационных, финансовых и законодательных механизмов для подготовки перехода к инновационной экономике. На втором этапе реализации стратегии (2020–2025 гг.) планируется полномасштабное внедрение цифровой экономики, заключающееся в использовании цифровых, интеллектуальных производственных технологий, роботизированных систем, а также коммерциализации и экспорте новых научных разработок.

В указе Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» содержится официальное государственное определение данного понятия: цифровая экономика – хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность

---

<sup>64</sup> Послание Президента Путина В.В. Федеральному собранию (1 марта 2018 года) [Электронный источник] // URL: <http://raec.ru/live/branch/10211/> (дата обращения 15.11.2018 г.)

<sup>65</sup> Новый майский указ Путина. Целевые ориентиры [Электронный источник] // URL: <https://www.rbc.ru/politics/07/05/2018/5af060c79a79472bc16ff1f9> (дата обращения 15.11.2018 г.)

различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг<sup>66</sup>.

Тем самым, создание основ и развитие региональных цифровых и информационных систем представляют собой первоочередную задачу для регионального управления.

Информационные, электронные, виртуальные, сетевые – эти термины применительно к социальным отношениям отражают иную сущность взаимодействий между индивидами, группами и социальными институтами. Как правило, когда речь заходит о цифровизации, то в большинстве исследований фокус делается на инфраструктуре как совокупности производства, накопления, хранения и доставки информационных продуктов, производства и развития информационных технологий, сервисного обслуживания элементов инфраструктуры и системы подготовки кадров, которые обеспечивают формирование и использование информационных ресурсов. Однако инфраструктура является обязательным, но отнюдь не единственным и достаточным условием существования цифровой эпохи и экономики.

В конце мая 2018 года Премьер-министр РФ Дмитрий Медведев поручил курировать национальную программу «Цифровая экономика» и цифровизацию государственного управления Максиму Акимову.

На одном из мероприятий в рамках реализации программы Вице-премьер заявил: «...цифровизация не равна внедрению технологий («технологических вызовов не очень много»). Гораздо сложнее обеспечить «регуляторику», в частности, сделать так, чтобы «доступ к данным не породил монополию»<sup>67</sup>. Речь идет не столько об использовании сложных систем информации и коммуникации в управлении, сколько о демонополизации информационных процес-

---

<sup>66</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017–2030 годы» ГАРАНТ.РУ [Электронный источник] // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71570570/> (дата обращения 15.11.2018 г.)

<sup>67</sup> Отдел новостей от 20.11.2018 г. [Электронный источник] // URL: <http://d-russia.ru/maksim-akimov-o-tsifrovoj-transformatsii-transporta-poproshhatsya-s-vidami-transporta-pozdorovatsya-s-gruzami-i-passazhirami.html> (дата обращения 26.11.2018)

сов. Разнородность субъектов информационного управления обеспечивает равноправное взаимодействие различных структур в рамках цифровизации.

Другими словами, информационное пространство как интегральная электронная среда обеспечивается не только за счет технологических оснований, но и вследствие качественных содержательных характеристик. Ведь цифровая эпоха предполагает помимо компьютеризации, информатизации и приоритета информационно-коммуникативных технологий (ИКТ) формирование и развитие так называемых «цифровых» компетенций. Таким образом, в цифровизации общества как глобальном процессе, наблюдаемом в рамках нашей страны и регионов, следует выделить как минимум два уровня: первичный или технологический и вторичный или содержательный. Следовательно, перед органами власти встают две актуальные и важные задачи: 1) создавать и модернизировать инфраструктуру доступа к ИКТ, а также 2) способствовать интенсивности и эффективности применения ИКТ в различных сферах жизнедеятельности общества.

Уже устоявшимся является мнение о том, что цифровизация оказывает достаточно сильное влияние на качество жизни населения – начиная от уровня доходов и образования до общей удовлетворенностью жизни. Успехам цифровизации способствует повышенная интенсивность проникновения интернета по территории страны, в том числе и в отдаленных участках.

Средний показатель доступа к интернету в домашних хозяйствах по состоянию на конец 2017 года составил 76,3 % (в процентах от общего числа домашних хозяйств), а если пересчитать этот индекс в процентах от общей численности населения РФ в возрасте 15–74 лет, то он уже составит 83,7 %<sup>68</sup>. При этом необходимо отметить разность в цифровых и информационных потребностях различных по типу локальных территориальных общностей – городов (крупных и малых), городских и сельских поселений. Под локальными терри-

---

<sup>68</sup> Статистический сборник «Индикаторы цифровой экономики: 2018» [Электронный источник] // URL: <https://www.hse.ru/data/2018/08/20/1154812142/ICE2018.pdf> (дата обращения 15.11.2018)

ториальными общностями следует понимать совокупность людей, объединенных единой территорией – административно и географически, имеющих тесные взаимосвязи на основе общих интересов и культурно-психологических предпосылок. Так вот, вследствие киберсоциализации (понятие было введено сравнительно недавно, а именно в 2005 году членом-корреспондентом Международной академии наук педагогического образования, кандидатом педагогических наук, доцентом В. А. Плешаковым) как влияния ИКТ на процесс интеграции человека в изменившуюся социальную систему, современный человек в рамках разных по инфраструктуре локальных территориальных общностей овладевает разными по степени эффективности и уровню сложности цифровыми компетенциями. Другими словами, в разных городах, отличающихся в социально-экономическом плане, будут неодинаковые уровни и запрос в цифровых потребностях. Это объясняется разницей в наличии и функционировании цифровых сервисов, а также личных интересов членов локальных общностей. Согласно исследованию Высшей школы урбанистики, исходя из разнообразия цифровых возможностей, на настоящий период можно выделить 7 типов городов по степени проникновения локальных цифровых услуг и технологий (от полного присутствия до полного их отсутствия). На настоящий период программа «Цифровая экономика» также нацелена на дальнейшее расширение доли граждан, имеющих доступ к всемирной сети, что позволит сблизить цифровые возможности для жителей мегаполисов и небольших городов. Таким образом, в рамках регионального управления на сегодняшний день стоит задача по преодолению «цифрового неравенства». Данное понятие, которое чаще всего применяется в английском эквиваленте (*digital divide*), означает новую форму стратификации общества, при котором решающее значение имеет доступ к интернету и цели его использования. Отметим, что всё чаще от изучения цифрового разрыва между странами исследователи переходят к детальному анализу практик интернет-пользования среди различных групп. На основании подобного анализа один из известных исследователей данного феномена М. Хилберт говорит о существовании трех форм цифрового неравенства: в доступе, в ис-

пользовании и во влиянии интернета на поведение и установки<sup>69</sup>. Принципиальным во всех типах исследований является тот факт, что интернет представляет собой инструмент для достижения определенных целей. Тем самым, в рамках регионального управления эффект цифрового неравенства выражается для граждан в невозможности включения в процесс оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде. А значит, отсутствие возможности использования таких достоинств сервисов «Электронного правительства» как оперативность с точки зрения времени, более выгодная оплата государственных пошлин, возможность получения услуги в упрощенной форме. Основными преимуществами для гражданина также является возможность контроля и прозрачность оказания услуги в электронном виде, антикоррупционная составляющая и круглосуточная доступность. Важно понимать, что киберсоциализация в итоге меняет как граждан, обращающихся за услугами, так и тех, кто эти услуги оказывает.

Таким образом, первая проблема и одновременно задача регионального управления – это предоставление доступа к ИКТ, расширение и увеличение использования ИКТ в различных видах деятельности. Данную задачу условно обозначим как «Рост». Согласно государственной программе «Информационное общество» доля домашних хозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети и доля организаций к 2020 году должна составить 95 % и 98 % соответственно. При этом одним из направлений развития стоит назвать упор на использование ИКТ в социальных практиках. К примеру, расширение функционала единого личного кабинета на портале оказания государственных и муниципальных услуг. Следовательно, в рамках развития регионального электронного правительства необходимо решать задачи, связанные с удобством использования и функциональностью сервисов сайтов органов власти, и их ориентированностью на нужды пользователей. Скорость сервисного и функционального развития относительно цифровизации регионального управления значительно

---

<sup>69</sup> Волченко, О. В. Динамика цифрового неравенства в России [Текст] // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2016. – № 5. – С. 163–182.

но отстает от интернет-практик, маркетинговых стратегий и дизайна виртуальной среды негосударственного характера. Индивидуализация виртуальных пространств как форма адаптации к нуждам и потребностям граждан, по мнению авторов, является той точкой роста, которая позволит в рамках присущей электронной среде типизации и автоматизации все же разнообразить формы взаимодействия.

Вторая задача, плавно вытекающая из первой, заключается в сокращении цифрового разрыва между категориями граждан, проживающих в различных по типу территориально-локальных общностях. В первую очередь, речь идет о покрытии услугами широкополосной связи сельского населения с одновременным понижением средней стоимости данных информационно-коммуникативных услуг. Условное наименование задачи – «Равенство». В рамках задачи «Равенство» стоит указать и на такую проблему как отсутствие возможности получения услуги в электронном виде вне зависимости от постоянной регистрации по месту жительства гражданина.

Третья проблема в рамках цифровизации управления в регионах связана с таким показателем как «Устойчивость» информационно-коммуникативной среды. Несмотря на явные достоинства электронной среды, эффективность цифровизации регионального управления снижается из-за организационно-технических проблем. Серьезным барьером не только в рамках цифровой, но и традиционной среды взаимодействия органов власти с гражданами является неадаптированный характер документации: сложность лексики, незнание юридических или экономических терминов не позволяет гражданам в полной мере и объективно воспринимать информацию, которую транслирует власть. Не стоит в данном ракурсе ставить цель упрощения и сведения текста официального документа до норм повседневной речи, однако наличие определенных унифицированных форм при работе с обращениями граждан только бы оптимизировало процесс взаимодействия.

Еще одним затруднением на пути к устойчивости, а в некоторых случаях и рисками являются технические и кибер-угрозы, наносящие вред информаци-

онной безопасности регионального управления. Кибер-уязвимость систем государственного управления как проблема информационной безопасности представляет собой актуальную задачу.

Уязвимость понимается авторами как присущие объекту информатизации свойства, приводящие к нарушению безопасности информации на конкретном объекте и обусловленные особенностями процесса функционирования объекта информатизации, свойствами архитектуры автоматизированной системы, протоколами обмена и интерфейсами, применяемыми программным обеспечением и аппаратной платформой, а также условиями эксплуатации<sup>70</sup>. Очевидно, что для масштабного и эффективного использования ИКТ в региональном управлении необходимы мощные программно-аппаратные платформы управления, что является достаточно затратным мероприятием, а также требует от организаторов профессионализма и знания специфики данного технического процесса.

Многие документы, создаваемые в процессе государственной деятельности, фиксируют «долговременные» права и обязанности государства, организаций и граждан. Без обеспечения надежной сохранности таких документов применять и хранить их только в электронном виде рискованно<sup>71</sup>.

Другим аспектом в этом случае является нормативно-правовое обеспечение и регламентация электронного управления в регионе.

В числе средств обеспечения информационной безопасности в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646, названы, наряду с организационными, техническими и иными средствами, правовые средства (пп. «е» п. 2). В качестве первого по значимости национального интереса в сфере информационной безопасности определено «обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в части, касающейся получе-

---

<sup>70</sup> Муханова, А. А., Ревнивых, А. В., Федотов, А. М. Классификация угроз и уязвимостей информационной безопасности в корпоративных системах [Текст] // Вестник новосибирского государственного университета. – 2013. – Том 11. Выпуск 2. – С. 1–22.

<sup>71</sup> Латыпова, Р. Т. Нормативно-правовое обеспечение электронного правительства // Молодой ученый. – 2016. – № 1. – С. 401–405. URL <https://moluch.ru/archive/105/24730/> (дата обращения: 01.12.2018).

ния и использования информации, неприкосновенности частной жизни при использовании информационных технологий, обеспечение информационной поддержки демократических институтов, механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, а также применение информационных технологий в интересах сохранения культурных, исторических и духовно-нравственных ценностей многонационального народа Российской Федерации» (пп «а» п. 8).

Вопросы формирования адекватной организационно-правовой базы для легитимизации процессов электронного взаимодействия граждан и власти, а также проблемы отсутствия законодательной базы для создания системы электронной идентификации, как электронного документа, так и гражданина<sup>72</sup> препятствуют стабильному развитию цифрового управления. Для реализации задач электронного правительства необходим выход за распорядительную, бухгалтерскую и налоговую документацию; требуется создание новых форм электронных документов и расширение системы электронного взаимодействия путем включения в цифровую среду всё большего числа процессов государственного управления.

Таким образом, описание периметра проблем, связанных с проникновением информационных технологий в систему государственного и в частности, регионального управления, связано, прежде всего, с рисками и возможностями «электронного государства» или электронного правительства. При этом необходимо отметить, что такое «электронное» состояние представляет собой только первый этап в вопросе цифровизации управления. Так аналитики Gartner (исследовательская и консалтинговая компания, специализирующаяся на рынках информационных технологий), например, выделили пять ступеней развития правительства: от электронного до «умного». А Организация Объединенных Наций рассматривает готовность к электронному правительству через композитный индекс, который состоит из сетевого индекса, индекса телекоммуникационной инфраструктуры и индекса человеческого капитала. В основе сетевого индекса лежит пятиступенчатая модель, в которой государство проходит путь

---

<sup>72</sup> Там же. С. 404.

от начального этапа присутствия через интеракцию и транзакцию к Networked presence – сетевому присутствию как двустороннему открытому диалогу гражданина с государством.

Действительно, информационные технологии в цифровую эпоху – это элементы государственного регулирования взаимодействия граждан и органов власти. Важно создавать такие автоматизированные системы управления, которые исключили бы «выпадение» гражданина из режима «онлайн» в режим «офлайн» при взаимодействии с государством. Ведь наличие электронной приемной, по сути, никак не приближает государство к гражданину: без оперативного ответа, реакции или знания правильного алгоритма обращения гражданин так и не получит желаемого решения его проблемы.

На настоящий момент помимо инфраструктурной, организационной и нормативно-правовой проблем в рамках регионального управления следует упомянуть о сильной дифференциации регионов по цифровому признаку. Так доля граждан, пользующихся госуслугами в электронном виде, варьируется между субъектами РФ от 3 до 62 %.

Неравенство регионов распространяется и на качественное развитие электронных каналов представления услуг. Не менее половины субъектов Российской Федерации используют технологически и пользовательски устаревшие порталы услуг, не способные побуждать в людях желание и готовность их использовать.

По мнению авторов, в современный период информационные технологии представляют собой уникальный инструмент в политике сглаживания региональных различий. С другой стороны, существует опасность общих типовых процессов внедрения ИКТ. Речь идет о стандартизации как риске потери индивидуальности регионального развития. Ведь необходимо учитывать потребности, ресурсы и исторические особенности развития разных регионов. Не допускать потери гибкости в управлении. Не забывать о том, что ИКТ и цифровизация – это не цель, а средство. Ведь может сложиться ситуация, когда картинка на сайте органа власти, отчетность, освоенные бюджеты свидетельствуют о

проделанной колоссальной работе, а реальный уровень удовлетворенности граждан не подтверждает официальную статистику. Сейчас же есть вообще недостаток наличия подобной информации в системе порталов органов региональной власти.

Перечисленные сложности можно преодолеть благодаря качественному управлению, ведь ценность человеческого капитала в цифровом мире только возрастает. Согласно теории Т. Шульца, человеческий капитал следует понимать как совокупность знаний, умений, навыков и мотиваций, которыми располагает индивид, способных приносить доход в виде денежных средств, материальных и нематериальных ресурсов<sup>73</sup>. Данное исторически первое определение человеческого капитала служит основой для формирования так называемого узкого (экономического) подхода к его трактовке, суть которого состоит в признании образовательного фактора как основополагающего. Таким образом, главным способом накопления и увеличения человеческого капитала является повышение уровня формального образования и повышения квалификации на производстве.

За популярностью информационных технологий зачастую забывается такой важный критерий развития информационного общества как показатель грамотности среди взрослого населения, а также охват населения средним и высшим образованием. Уточним, выразив мысль о том, что человеческий капитал на первоначальном этапе исследования, включая в себя образовательный компонент, как основообразующий, стоит отличать от других видов капитала, таких как интеллектуального и капитала знаний. Разница отмеченных концепций состоит, прежде всего, в возможности «отделения» информации от их носителя. Так, теория человеческого капитала определяет главным его свойством неотчуждаемость, это означает, что образование, знания воплощены в каждом отдельном индивиде и не могут рассматриваться как самостоятельные ресурсы.

---

<sup>73</sup> Беккер, Г. Человеческий капитал (главы из книги) / Г. Беккер // США: экономика, политика, идеология. – 1993. – № 11. – С. 107–119; №12. – С. 86–104.

Относительно данного аспекта стоит сказать, во-первых, о необходимости региональной поддержки в рамках развития системы подготовки и повышения квалификации специалистов в области внедрения технологий индустриального интернета. Это можно реализовывать экономически (например, через систему грантовой поддержки или учреждение конкурсов по внедрению умных технологий среди субъектов РФ) и организационно (предоставлять пространства для совместного обсуждения потребностей рынка труда в данном направлении). Отметим, что рабочей группой Администрации Президента Российской Федерации еще в 2016 году были подготовлены предложения, направленные на создание инструментов роста экономики России за счет интернет-отрасли и создания новых высокотехнологических рынков. Одним из проектов, призванным решать обозначенную проблему, является сфера «Кросс-отраслевые инициативы».

Во-вторых, если рассматривать понятие человеческого капитала в ракурсе цифровой эпохи относительно регионального управления, то возникает еще одна проблема. А именно проблема компетенций государственных служащих будущего. Ведь помимо таких традиционных навыков, как ответственность, самообладание и честность, к ним уже на настоящий момент предъявляются условно новые, необходимые для работы в цифровой реальности. К таковым следует отнести проектность и гибкость мышления, высокую эффективность обработки поступающих данных, инновационность.

По-прежнему мало внимания уделяется развитию ИКТ-компетенций государственных и муниципальных служащих, уровень компьютерной грамотности которых, а также мотивация к обучению использованию информационных технологий остаются достаточно низкими. По данным Росстата в 2014 г. только 5,7 % государственных гражданских и муниципальных служащих, получивших дополнительное профессиональное образование, прошли обучение по направлению «информационно-аналитическое», включающему получение знаний и навыков в сфере ИКТ. Это означает, что действующая система переподготовки и повышения квалификации не обеспечивает требуемый уровень подготовки в этой сфере

и нуждается в модернизации. Ситуация усугубляется недостаточным уровнем подготовленности населения к использованию ИКТ для взаимодействия с государством, что также препятствует развитию электронного правительства<sup>74</sup>.

Проблема кадров связана с вопросом формирования исследовательских компетенций и технологических заделов. Дело в том, что сегодня преобладающая в рамках управления компетентностная модель в отношении государственного и регионального управления не имеет четко установленных требований, что, с одной стороны, не позволяет четко определить результаты деятельности сотрудника органа власти в информационно-коммуникативной сфере. А с другой стороны, ставит перед руководством региона дополнительную задачу по выявлению существенных характеристик данных компетенций и организацию конкретной программы действий по уточнению компетентностной модели госслужащего в рамках вызовов регионального управления.

Таким образом, относительно вопроса развития человеческого капитала как одной из целей регионального развития существует три аспекта, требующих внимания органов власти:

1. Общий подъем качества всех этапов образовательного процесса;
2. Создание условий для подготовки кадров сферы ИКТ;
3. Развитие ИКТ-компетенций у государственных и муниципальных служащих в регионе.

Отдельно стоит выделить и такой блок проблем регионального управления, как «Электронное участие» со стороны граждан. Как уже неоднократно было сказано, цифровая эпоха позволяет интерактивно расширить социальные практики индивидов, следовательно, государственное управление в этом плане должно становиться более прозрачным с помощью применения ИКТ для активизации граждан в процессе принятия управленческих решений.

Электронного участия оценивает качество и общую полезность механизмов, созданных правительством для обеспечения возможности граждан участвовать в политической жизни страны<sup>75</sup>. Данная оценка дается по трем позициям:

---

<sup>74</sup> Системный проект электронного правительства Российской Федерации от 12.10.2016 г. Автор: Минкомсвязь России [Электронный источник] // URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/76207407/> (дата обращения 01.12.2018)

1. Электронное информирование – наличие и функционал портала государственного органа власти, актуальность и периодичность информации, состояние контента;

2. Электронное консультирование – предоставление возможности обращения гражданина с заявлением или вопросом на государственном веб-сайте или иной электронной форме;

3. Электронное принятие решение – наличие обратной связи, оперативной реакции с последующим вовлечением граждан в процесс принятий совместных решений посредством ИКТ.

Следовательно, для развития регионального управления в цифровую эпоху и преодоления обозначенных проблем государственному органу власти в субъекте РФ необходимо активно реализовывать все три составляющие электронного участия.

---

<sup>75</sup> Балашова, Е. М. Оценка эффективности электронного правительства [Электронный источник] // URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/12/29/1270392871/%D0%91%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%88%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20205-220.pdf> (дата обращения 01.12.2018)

## **2. ПРОЕКТНЫЙ МЕТОД СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

---

### **2.1. Понятие и нормативная база проектного управления.**

Проектное управление (от лат. «projectus» — брошенный вперед) определяется нами как управление процессом создания, разработки прообраза предполагаемого или возможного объекта, состояния, его прототипа; специфическая деятельность, в результате которого определяются варианты прогнозируемого и планового развития новых процессов и явлений, разрабатывается научно-теоретическое и практическое обоснование данных вариантов. Именно за счет проектирования, как составной части управления, обеспечивается управляемость и регулируемость социальных процессов.

При конструировании вариантов оптимального с точки зрения целей будущего состояния объекта необходимо:

- учесть имеющиеся средства для выполнения требуемой цели;
- скоординировать составные части проектной деятельности или отдельные действия для получения необходимого результата;
- разработать варианты оптимального удовлетворения суммы потребностей целевой аудитории при определенном комплексе условий;
- смоделировать предполагаемые действия до их осуществления в форме реализованного проекта;
- принимать решения в условиях неопределенности.

Социальное проектирование в государственном и муниципальном управлении предполагает проектирование социальных объектов, социальных процессов и отношений, социальных качеств. В связи с чем необходимо учитывать субъективный фактор, что предопределяет специфику социального проектирования, которая заключается в следующем:

- полипарадигмальный подход к описанию объекта проектирования (ни одна социальная теория не может описать объект проектирования в абсолютно точных и истинных дефинициях);
- множество факторов, определяемых /неопределенных, влияющих на состояние объекта;
- противоречивость социального объекта;
- вариативность и многовекторность развития социального объекта;
- субъективные составляющие, влияющие на понимание развития социального объекта и оценку динамики его состояния вследствие этого;
- взаимозависимость и субъективная обусловленность социальных ожиданий, прогнозирования и проектирования;
- социальные риски, связанные с внедрением проекта и его реализацией.

Вышеперечисленные причины, как и возможные другие, определяют специфику социального проектирования, что необходимо учитывать в проектной деятельности по преобразованию социальной реальности.

Особые требования предъявляются к субъектам социального проектирования как к носителям управленческой деятельности. Ими могут быть отдельные личности, организации, социальные институты, трудовые коллективы, органы государственного и муниципального управления, ставящие своей целью организованное, целенаправленное преобразование, развитие общества, страны и региона. Социальная активность субъектов проектирования, непосредственное участие в процессе проектирования, квалифицированные и практико-ориентированные знания и умения, творчество, культуры и уровень мышления субъекта проектной деятельности, аналитические, организационные способно-

сти, – соответствие этим требованиям представляет новый вызов системе государственного и муниципального управления, чьей приоритетной деятельностью становится проектное управление.

Проектное управление должно быть обеспечено средствами осуществления социального проектирования (техническими, математическими, логическими), при помощи которых анализируется и перерабатывается информация о текущем и возможном состояниях систем и процессов, оцениваются риски возникновения и развития проблемных ситуаций, разрабатываются макеты, коды, символы, алгоритмы, блок – таблицы, матрицы и другие носители, с помощью которых осуществляется управление проектами.

Объектами проектного управления называют системы, общественные процессы, на создание, преобразование которых направлена проектная деятельность, воздействие субъектов проектирования и выступающие основанием для этого воздействия. Основным объектом социального проектирования выступают социальные системы, обладающие особенными чертами, спецификой, многокомпонентностью, и на функционирование которых влияет множество факторов, что необходимо учитывать в проектном управлении. По мнению, российских исследователей Т.М. Дридзе, М.А. Гулиной<sup>76</sup>, к объектам проектной деятельности могут быть отнесены:

«1) объекты, поддающиеся организованному воздействию: элементы, подсистемы и системы материального и духовного производств (средства и предметы труда, социальная технология, техника как совокупность орудий труда, средства жизни, духовная культура, социальная деятельность и т. п.);

2) человек как общественный индивид и субъект исторического процесса и социальных отношений с его потребностями, интересами, ценностными ориентациями, установками, социальным статусом, престижем, ролями в системе отношений;

---

<sup>76</sup> Дридзе Т.М. Прогнозное социальное проектирование: теоретико-методические и методологические проблемы / Отв. ред. д. психол. н., проф. Т. М. Дридзе; 2-е изд., испр. и доп. М.: Наука, 1994; 304 с.; Психология социальной работы: Учебник для вузов. 2-е изд. / Под ред. М. А. Гулиной. Спб.: Питер. – 2010. – 384 с.

3) различные элементы и подсистемы социальной структуры общества (трудовые коллективы, регионы, социальные группы и т. п.);

4) разнообразные общественные отношения (политические, идеологические, управленческие, эстетические, нравственные, семейно-бытовые, межличностные и т. п.);

5) элементы образа жизни (жизненные позиции, способы жизнедеятельности, качество и стиль жизни и т. п.)»<sup>77</sup>.

Проектная деятельность или управление проектами – новое явление в сфере управленческой деятельности российских государственных и муниципальных органов власти.

Если в 80-е годы прошлого столетия управление проектами формировалась как сфера профессиональной деятельности, то в настоящее время управление проектами – это неотъемлемая часть процессов управления в бизнес-структурах и в государственном секторе.

На формирование такой специфической сферы управленческой деятельности в системе государственного и муниципального управления повлияла именно реализация крупных социальных проектов. Речь идет о таких проектах как строительство Туннеля под Ла-Маншем (Франция – Великобритания), проведение Зимних Олимпийских игр в Сочи (Россия), Пхёнчхане (Республика Корея) и др.

Так, реализация проекта тоннеля под Ла-Маншем (1989 – 1991) характеризовалась невероятно сложными взаимозависимыми и взаимосвязанными работами, большим количеством заинтересованных сторон. В данный проект было вовлечено два государства, несколько крупных финансовых институтов, инжиниринговые и строительные компании и другие организации, имеющие различные представления и требования, стандарты и даже единицы измерения, что сильно осложняло реализацию проекта.

Впервые государственная практика управления проектами была реализована при проведении XV Зимних Олимпийских игр в Калгари (1988). Данный

---

<sup>77</sup>Психология социальной работы: Учебник для вузов. 2-е изд. // под ред. М. А. Гулиной. Спб.: Питер. – 2010. – С. 353.

проект показал возможности применения проектной деятельности не только при реализации крупных строительных или научных проектов.

Сегодня мы можем говорить об успешном мировом опыте внедрения в деятельность органов власти проектного подхода к управлению: в Великобритании – более 10 государственных учреждений работают в данной парадигме; во Франции – Департамент по государственной модернизации и Управление социальной защиты; Сингапуре – Центр управления государственными проектами Министерства финансов; Канаде – Офис управления крупными государственными проектами.

О необходимости нового метода управления в государственном секторе Российской Федерации задумались еще в 2014 году во время организации проведения Зимней Олимпиады в Сочи. Это было обусловлено необходимостью эффективного распределения трудовых и финансовых ресурсов. При этом, требовались специалисты из разных сфер деятельности, которые бы обладали уникальными компетенциями и знаниями для организации мероприятия подобного масштаба.

В ходе подготовке к XXII Зимним Олимпийским играм была проведена глобальная работа: созданы уникальные спортивные объекты; изменена и создана необходимая социальная инфраструктура, горнолыжные курорты, проложены новые трассы, железнодорожные линии, тоннели, проходящие через твердую породу горных массивов. Из 1,5 триллиона рублей (рекордная сумма за всю историю проведения Олимпийских игр) из федерального бюджета потрачено на «строительство спортивных объектов 100 миллиардов рублей и свыше 400 миллиардов рублей на инфраструктуру Сочи. Привлеченные инвестиции на инфраструктуру составили порядка 900 миллиардов рублей и 114 миллиардов рублей – на спортивные сооружения»<sup>78</sup>. В результате подготовки и проведения Зимней олимпиады в Сочи были созданы тысячи малых и средних предприятий в целом по России, а «общее число рабочих мест в экономике страны, созданных или поддержанных благодаря олимпийскому проекту, со-

---

<sup>78</sup>XXII Олимпийские зимние игры в Сочи. РИА Новости. URL: <https://ria.ru/spravka/20160207/1369539203.html> (дата обращения 26.11. 2018).

ставило 560 тысяч»<sup>79</sup>. Свыше 73 тысяч человек были задействованы в подготовке к Олимпиаде – 2014, было построено 380 объектов прибрежного и горного кластеров, 11 спортивных объектов общей вместимостью 200 тысяч зрительских мест: стадион «Фишт», Ледовый дворец «Айсберг», Большая и Малая ледовые арены для хоккея, конькобежный стадион «Адлер-Арена» и другие.

Выделенные учеными объектно-ориентированный (Т. М. Дридзе, Н. И. Лапиным, Ж. Т. Тощенко и др.); проблемно-ориентированный (Т. М. Дридзе, Э. А. Орлова, О. Н. Яницкий и др.) и субъектно-ориентированный (тезаурусный) подходы в проектном управлении позволяют широко определить субъектов и объекты проектного управления. А сами проекты могут быть направлены как на создание нового или реконструкцию имеющегося объекта, решение социально значимых проблем или на реализацию идеи, тезауруса, в основе которых находятся ценности субъектов проектной деятельности.

Инициаторами проектов (субъектами) все чаще становятся органы государственной и муниципальной власти, чья деятельность направлена на создание, модернизацию или поддержание в изменившейся среде материальной или духовной ценности, объектов проектирования, которые признаются положительными по своему социальному значению<sup>80</sup>.

Новые вызовы к системе государственного управления определяют необходимость при осуществлении государственного и муниципального управления мобилизовать и структурировать необходимые ресурсы, в том числе материальные, финансовые, человеческие, для достижения целей в кратчайшие сроки и с высоким уровнем исполнительской дисциплины.

В 2016 году на XIX-м Петербургском международном экономическом форуме Президент России обозначил необходимость внедрения управления проектами в государственном секторе<sup>81</sup>. В соответствии этим указанием, а так-

---

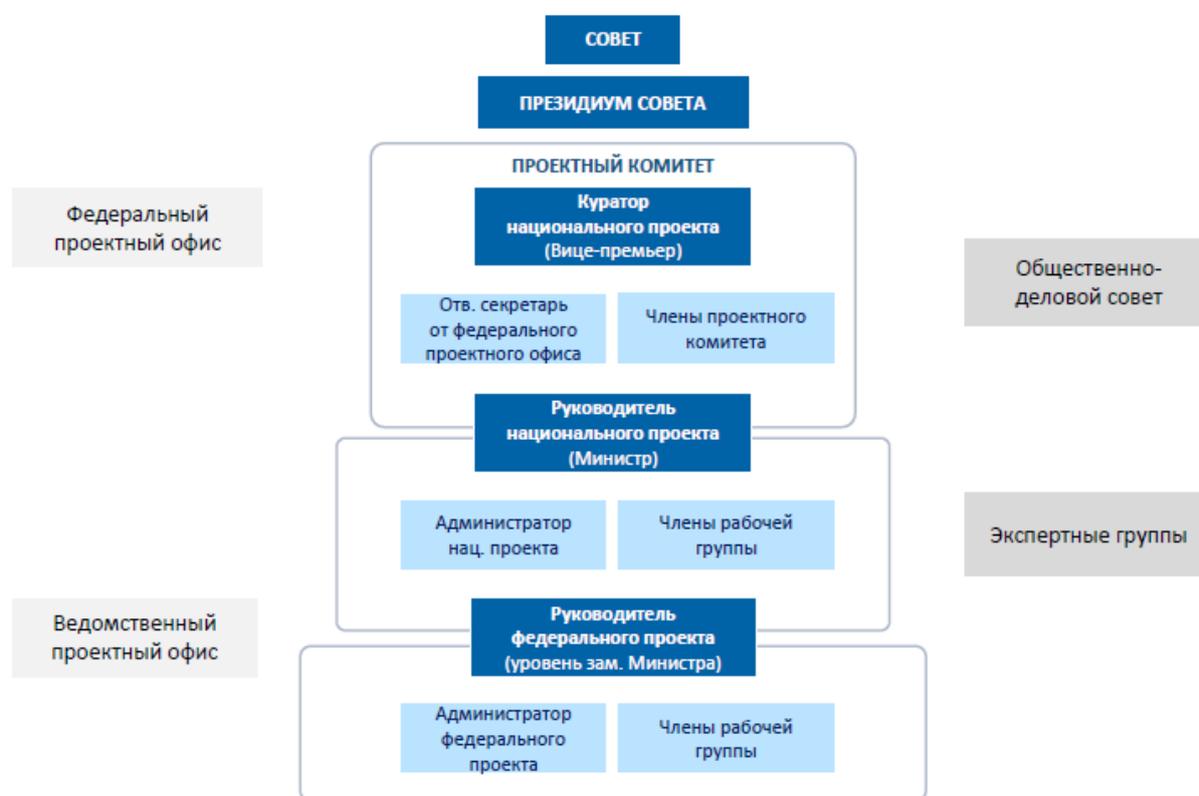
<sup>79</sup> XXII Олимпийские зимние игры в Сочи. РИА Новости. URL: <https://ria.ru/spravka/20160207/1369539203.html> (дата обращения 26.11.2018).

<sup>80</sup> Луков В. А. Социальное проектирование. М. Изд-во Московского гуманитарного университета: Флинта, 2006. С. 29. – 240 с.

<sup>81</sup> Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/49733> (дата обращения 2018).

же в с пунктом 5 Указа Президента Российской Федерации от 30.06.2016 № 306 и пунктом 6 Указа Президента Российской Федерации от 19.07.2008 № 44 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» 15 октября 2016 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации от № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». В результате развития системы проектного управления, постоянного совершенствования нормативных правовых актов, повышение соответствия нормативного регулирования государственным, региональным и муниципальным реалиям осуществления проектной деятельности, Постановление Правительства РФ № 1050 было упразднено. Вместо него утверждено Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление № 1288).

Постановлением № 1288 в том числе, утверждены новые нормативные документы, регулирующие проектную деятельность: Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации; Функциональная структура проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (рис. 2.1.1).



**Рис. 2.1.1.** Организационная структура управления проектами в соответствии с Постановлением № 1288

Отметим ключевые изменения организации проектной деятельности, затрагиваемые в связи с принятием Постановления № 1288, поскольку понимание данных изменений позволит сформировать конкретные предложения по перестройке системы проектного управления в Волгоградской области и её развития в дальнейшем.

Функциональная структура проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации оптимизирована с целью повышения её эффективности и, в настоящее время, включает следующие элементы:

- Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам;
- Проектный комитет;
- Рабочая группа по разработке проекта акта;
- Проектный офис Правительства Российской Федерации;
- Ведомственный проектный офис;
- Проектный офис субъекта Российской Федерации;
- Руководитель национального проекта;
- Руководитель федерального проекта;
- Администратор национального проекта;
- Администратор федерального проекта;
- Участники национального проекта;
- Участники федерального проекта;
- Общественно-экспертный совет;
- Центр компетенций проектной деятельности.

Из функциональной структуры проектной деятельности, утвержденной Постановлением № 1288, исключены ведомственные координационные органы, функциональные заказчики проектов (программ), старшие должностные лица проектов (программ), рабочие органы проектов (программ).

Вместо общественно-делового совета и экспертной группы, определенными в качестве обязательных коллегиальных органов Постановлением № 1050, в Постановлении № 1288 функции данных органов выполняет обще-

ственно-экспертный совет. При этом, при необходимости, по решению кураторов проектов, с целью осуществления функций общественно-экспертного совета могут быть сформированы экспертный и общественно-деловой советы.

С целью исключения дополнительной функциональной нагрузки роли администраторов проектов и заместителей руководителей проектов объединены, что также свидетельствует о заинтересованности органов управления проектной деятельности в органах власти к упорядочению и исключению функционального дублирования.

В отличие от Постановления № 1050, где указано, что функции администратора проекта могут быть возложены в том числе на структурное подразделение федерального органа исполнительной власти, либо на ведомственный проектный офис, в Постановлении № 1288 администратором проекта является конкретное должностное лицо, несущее персональную ответственность за реализацию проекта.

Для реализации этих изменений необходимо формирование у государственных и муниципальных служащих стратегического мышления, умения выделять ключевые направления из многообразия поставленных задач, что обеспечивает достижение стратегических целей развития региона и страны. Повседневной практикой должно стать привлечение руководителей подразделений и работников аппарата к детальной проработке стратегических планов и механизмов их реализации, систематическое информирование о ходе реализации региональных/муниципальных проектов. Все это призвано обеспечить высокое качество государственного и муниципального и, конкретно, проектного управления.

Изменения также коснулись терминологической части. Так, термины «портфель» и «программа», содержащиеся и описываемые в Постановлении № 1050, в Постановлении № 1288 отсутствуют.

При этом, Постановлением № 1288 определены четыре вида проектов, а именно: национальный, федеральный, ведомственный и региональный (Рис. 2.1.2).



**Рис. 2.1.2.** Структура национального проекта в соответствии с Постановлением № 1288

В отличие от Постановления № 1050, в Постановлении № 1288 отсутствует описание организационной структуры системы управления проектной деятельностью, в части её классификации, включающей постоянные, временные, а также обеспечивающие и вспомогательные органы управления, что позволяет осуществлять управление проектами более вариативно.

Уже в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» в короткий срок была организована работа по внедрению проектной деятельности в органах государственной власти и создана структура органов управления проектной деятельностью на федеральном уровне. В связи с чем по поручению Губернатора Волгоградской области в 2017 году в Администрации Волгоградской области проводилась масштабная работа по комплексной организации внедрения проектного управления в деятельность органов исполнительной власти Волгоградской области.

Губернатором Волгоградской области определен заместитель Губернатора Волгоградской области, курирующий экономический блок региона, и орган исполнительной власти Волгоградской области – комитет экономической политики и развития Волгоградской области, ответственными за организацию внедрения проектной деятельности в органах исполнительной власти Волгоград-

ской области. Во исполнение постановления Губернатора Волгоградской области от 23.01.2017 № 35 комитетом экономической политики и развития Волгоградской области проведена соответствующая работа. Разработан и утвержден пакет нормативных правовых актов Волгоградской области в сфере проектной деятельности, включающий в себя 14 нормативных правовых актов по организации проектной деятельности и 18 актов по Функциональной структуре управления проектной деятельностью.

Пакет нормативных правовых документов, принятых на уровне Волгоградской области, включает следующие документы:

1) Постановление Администрации Волгоградской области от 21 сентября 2017 г. № 499-п «Об организации проектной деятельности в органах исполнительной власти Волгоградской области»;

2) Постановление Губернатора Волгоградской области от 20 октября 2017 г. № 670 «О Совете при Губернаторе Волгоградской области по приоритетным проектам Волгоградской области»;

3) Постановление Губернатора Волгоградской области от 20 декабря 2017 г. № 885 «О согласительной комиссии по проектной деятельности»;

4) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 04.10.2017 № 56н «Об утверждении формы предложения по проекту и требований к подготовке предложения по проекту»;

5) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 05.10.2017 № 57н «Об утверждении требований к форме презентации проекта»;

6) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 05.10.2017 № 58н «Об утверждении Методики оценки проектов по классификационным признакам проектов»;

7) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 13.10.2017 № 60н «Об утверждении формы паспорта проекта и требований к подготовке паспорта проекта»;

8) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 18.10.2017 № 61н «Об образовании отраслевых проектных офисов»;

9) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 18.10.2017 № 62н «Об образовании проектных комитетов»;

10) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 25.10.2017 № 66н «Об утверждении регламента администрирования проектов»;

11) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 26.10.2017 № 67н «Об утверждении формы сводного плана проекта и требований к подготовке сводного плана проекта»;

12) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 26.10.2017 № 68н «Об утверждении формы ведомости изменений проекта и требований к подготовке ведомости проекта»;

13) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 09 ноября 2017 г. № 71н «Об утверждении формы итогового отчета по проекту и требований к подготовке итогового отчета по проекту»;

14) Приказ комитета экономической политики и развития Волгоградской области от 15 декабря 2017 г. № 81н «Об утверждении Регламента проведения проверок хода реализации приоритетных региональных проектов и отраслевых проектов».

Тщательная правовая проработка проектной деятельности в регионе необходима для обеспечения целей данной деятельности в кратчайшие сроки, повышения эффективности используемых ресурсов, обеспечения прозрачности, обоснованности и своевременности принимаемых решений.

В Волгоградской области образована функциональная структура постоянных органов управления проектной деятельностью в Волгоградской области включающая – Совет при Губернаторе Волгоградской области по приоритетным проектам Волгоградской области; отраслевые проектные офисы и проектные комитеты при профильных заместителях Губернатора Волгоградской области; центральный проектный офис. Функциями центрального проектного офиса

наделено структурное подразделение комитета экономической политики – отдел проектной деятельности<sup>82</sup>.

Подведем итоги проведенного анализа проектной деятельности. Принципами проектного управления в органах государственной власти являются: открытость разработки и реализации; последовательность, ориентация на реальные, достижимые и измеряемые результаты; определенность направлений проектирования; взаимосвязанность блоков – организация – мотивация – обучение – информационные технологии; постепенное усложнение, целостность, гибкость, развитие, включающее выявление ошибок, их исправление и дальнейшее совершенствование; полезность для населения, целевых групп, города, региона и страны.

Реализация этих принципов позволит использовать научный потенциал регионов и страны, вовлечь в эту работу большое число специалистов всех уровней, задействовать человеческие, материальные, технические, финансовые, производственные ресурсы территорий, а также привлечь поступления в регион ресурсов из других регионов, инвесторов – поставщиков; субвенции, дотации из федерального бюджета; спонсоров и кредиторов.

Проектное управление должно учитывать формы отношений трех уровней власти (государственной, региональной и муниципальной) и на этой основе вырабатывается линия оптимальных затрат для достижения искомой цели.

Таким образом, преимущества проектного управления, существующее и развивающееся нормативное регулирование проектной деятельности на государственном, региональном и муниципальных уровнях управления, сделали его одним из самых востребованных способов управления. Это позволяет рассматривать проектную деятельность как перспективное направление модернизации управления в России.

---

<sup>82</sup>Проектная деятельность. Официальный сайт комитета экономической политики и развития Волгоградской области. URL: <http://economics.volgograd.ru/news/monotown/files/%D0%A4%D0%A1%20%D0%A3%D0%9F%D0%94%20%D0%92%D0%9E.jpg> (дата обращения 28.11.2018).

## **2.2. Современное состояние развития проектного управления в России**

Современная система государственного управления в России имеет стратегически обусловленную сущность и базируется на следующих концептах:

- 1) соответствие российскому законодательству;
- 2) достаточный уровень ресурсного обеспечения стратегических целей;
- 3) контроль эффективности при решении тактических задач;
- 4) контроль ожидаемых результатов в отношении государственных и общественно-значимых интересов, повышения уровня благосостояния населения.

Проектное управление предполагает выделение ресурсов под стратегические цели (заявленные и измененные); организацию центров управления, обеспечивающих проектную деятельность; стимулирование исполнителей (органы и организации) на достижение конкретных целей; управление компетенциями участников проектной деятельности. Всё это обуславливает организационную и технологическую поддержку проектной деятельности.

При этом управление проектами в органах государственной власти имеет следующие особенности:

- жесткие правовые рамки проектной деятельности, осуществляемой органами власти;
- бюджетное финансирование реализуемых проектов;
- осуществление подготовки и реализации проекта в условиях иерархичности государственной системы и подотчетности вышестоящим органам власти;
- общественный контроль и публичная отчетность;
- доступность и открытость информации на всех стадиях реализации проекта;
- масштабность целей проекта;
- многогранность, многозадачность проектной деятельности;

– социальный эффект является основной целью, а не получение выгод от инвестирования финансовых средств<sup>83</sup>.

Освоение новых управленческих инструментов, среди которых мы выделяем проектное управление, требует повышения вероятности достижения поставленных целей, повышение контроля финансовых затрат, четкое структурирование деятельности по минимизации рисков и учету возможных изменений на всех стадиях реализации проекта.

Стратегия проектирования в системе государственного и муниципального управления, на наш взгляд, содержит систему крупномасштабных мероприятий по достижении конкретных (и обычно долгосрочных) целей. Выбор направления реализации проекта осуществляется из многочисленных альтернатив определенного набора (порядка) действий, обеспечивающего достижение намеченной стратегической цели или группы целей с учетом следующих требований:

- предсказуемость, определимость сроков и результатов проектных работ (наличие плана, графика выполнения работ);
- возможность быстрой корректировки целей, задач, тактики проекта с учетом социальных, организационных изменений;
- адаптивные навыки субъектов проектирования, возможности их качественного и количественного изменения;
- оптимизация, корректировка сроков решения задач в сторону их сокращения;
- повышение качества и эффективности проектных работ и обеспечение текущего и итогового контроля<sup>84</sup>.

В 2016–2017 годах В. В. Путиным были одобрены 12 основных направлений стратегического развития Российской Федерации: здравоохранение, образование, ипотека и арендное жилье, ЖКХ и городская среда, международная кооперация и экспорт; производительность труда; малый бизнес и поддержка

---

<sup>83</sup> Васильев А. Г., Прокофьев С. Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. – № 4. – 2016. – С. 46.

<sup>84</sup> Там же. С. 50.

индивидуальной предпринимательской инициативы; реформы контрольной и надзорной деятельности; безопасные и качественные дороги; моногорода; экология и цифровая экономика. Национальные проекты по выше названным направлениям декомпозируются на множество федеральных проектов. Федеральные проекты содержат региональную составляющую, а субъектами РФ разрабатываются региональные проекты, направленные на достижение национальных проектов. На этой базе 7 мая 2018 года Президентом России утверждён Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ). В рамках исполнения Указа необходимо обеспечить достижение ряда национальных целей развития России, среди которых:

- вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира;
- обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %;
- устойчивый естественный рост численности населения; повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет);
- устойчивый рост реальных доходов граждан, а также уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- снижение в два раза уровня бедности;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно;
- ускорение технологического развития страны, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;
- обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;
- создание в базовых отраслях экономики высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных

технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами<sup>85</sup>.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предполагает наличие 4 областей стратегического управления, таких как прогнозирование, целеполагание, планирование и программирование<sup>86</sup>. Именно в области программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях разрабатываются и реализуются программы, направленные на достижение целевых ориентиров и приоритетов. За счет этого программы включают взаимосвязанные проекты и мероприятия, имеющие схожие цели и условия выполнения.

Для этого по данным Официального сайта Государственных программ Российской Федерации, в 2018 году в стране должны быть разработаны и утверждены 43 государственные программы, которые представлены по 5 направлениям:

1. «Новое качество жизни».
2. «Инновационное развитие и модернизация экономики».
3. «Сбалансированное региональное развитие».
4. «Обеспечение национальной безопасности».
5. «Эффективное государство»<sup>87</sup>.

Государственные программы, в свою очередь, являются совокупностью проектов, нацеленных на получение позитивных результатов по указанным направлениям. Однако, программы могут носить и смешанный характер, объединяя разнородные цели. Каждая государственная программа включает паспорт, который предполагает информацию об ответственном исполнителе, соисполнителях и участниках программы, имеющихся подпрограммах, целях, зада-

---

<sup>85</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024года» // Официальный Интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.05.2018.

<sup>86</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Справочно-правовая системы Консультант Плюс (дата обращения: 05.10.2018). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)

<sup>87</sup> Портал Государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] // Дата обращения 03.10.2018 г. – URL: <http://programs.gov.ru/Portal/>

чах, целевых индикаторах и показателях программы, этапах и сроках реализации программы, об объеме бюджетных ассигнований и ожидаемых результатах реализации. Следование государством принципу информационной открытости позволяет гражданам знакомиться с ходом реализации государственных программ посредством обращения к официальному источнику.

Государственные программы и, в случае наличия, подпрограммы содержат сведения о показателях в разрезе субъектов Российской Федерации, указанные по годам на период реализации. Также общественно-доступной является информация о времени достижения данных показателей: «выполнено в срок», «выполнено ранее срока», «выполнено позже срока», «выполнение не наступило». Ежеквартальный мониторинг позволяет отслеживать исполнение контрольных событий накопленным итогом с начала года.

Таким образом, для органов государственной власти среди приоритетных инструментов, обеспечивающих взаимосвязь процесса стратегического развития на федеральном и региональном уровнях, выделим следующие:

1. Развитие механизмов по взаимодействию областей целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.
2. Публичность (информационная открытость) целей и содержания стратегий и государственных программ, за исключением сферы обеспечения национальной безопасности.
3. Сохранение комплексного характера и многоуровневой структуры программных показателей.
4. Своевременное и эффективное исполнение бюджетных ассигнований на реализацию программ.

В соответствии с основными положениями Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204, помимо указанных ранее 43 государственных программ, в сентябре 2018 года в России разработаны и утверждены наци-

ональные приоритетные проекты (программы) <sup>88</sup>. Данные национальные приоритетные проекты (программы) призваны скорректировать существующие госпрограммы и сформированы по следующим направлениям:

- 1) демография;
- 2) здравоохранение;
- 3) образование;
- 4) жилье и городская среда;
- 5) экология;
- 6) безопасные и качественные автомобильные дороги;
- 7) производительность труда и поддержка занятости;
- 8) наука;
- 9) цифровая экономика;
- 10) культура;
- 11) малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы;
- 12) международная кооперация и экспорт.

Количество направлений национальных приоритетных проектов (программ) в 2,5 раза превышает количество государственных программ, разработанных ранее.

Основная цель национальных приоритетных проектов заключается в осуществлении прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

---

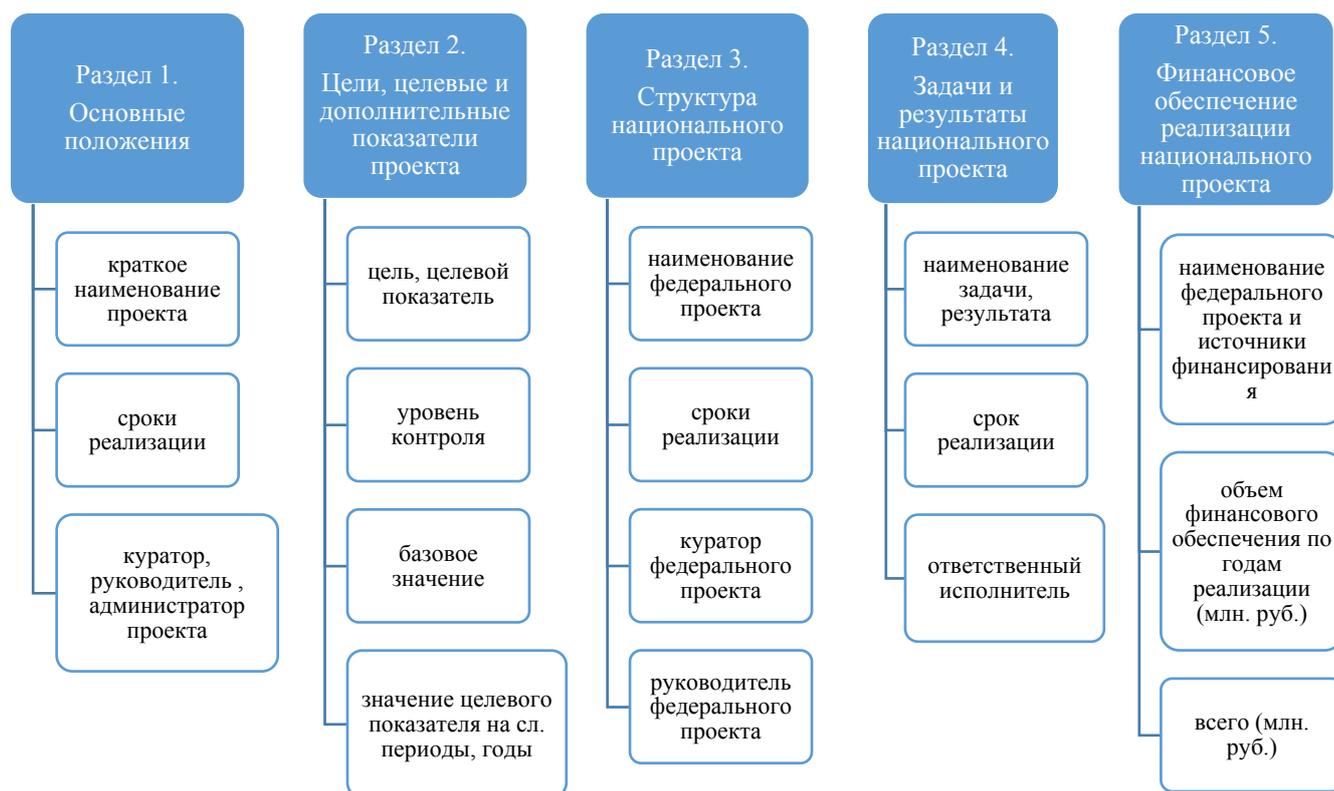
<sup>88</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 19.07.2018 г. N 444) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период 2024 года» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая системы Консультант Плюс (дата обращения: 05.10.2018). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297432/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/)

Национальные проекты являются «рамочными», в письменном виде формализуются через утвержденные паспорта национальных проектов по каждому из направлений, оформляются в табличной форме в текстовом редакторе. Паспорта укрупненно отражают схему достижения поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 национальных целей и целевых показателей, и в своем большинстве утверждены Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (Протокол № 202 от 24 сентября 2018 года)<sup>89</sup>.

В свою очередь, все проектное управление в России взаимосвязано по вертикали. Ключевые показатели развития определены в Указах Президента и постановлениях Правительства. Перечень планируемых к реализации федеральных проектов, их основные характеристики, задачи и результаты описаны в национальных приоритетных проектах (программах). Типовая структура национального проекта представлена на рис. 2.2.1.

---

<sup>89</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 19.07.2018 г. N 444) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период 2024 года» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая системы Консультант Плюс (дата обращения: 05.10.2018). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297432/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/)



**Рис. 2.2.1.** Типовая структура национального проекта

Процесс выполнения задач для достижения установленных показателей и взаимосвязь с государственными программами отражены в федеральных проектах. Конкретные мероприятия по достижению показателей, характеристики результатов по каждому из мероприятий, контрольные точки, позволяющие отследить процесс достижения результатов, отражены в региональных проектах.

Рассмотрим иерархию проектного управления в России, сложившуюся к концу 2018 года, на примере национального проекта «Развитие малого и среднего предпринимательства и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», разработанного на 2019–2024 годы (рис. 2.2.2).

<b>Национальный проект</b>				
<b>«Развитие малого и среднего предпринимательства и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»</b>				
Срок: 2019–2024 гг.				
<i>Утвержден</i>				
<i>президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 сентября 2018 г. № 12)</i>				
<b>Федеральные проекты</b>				
Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности	Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию	Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства	Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации	Популяризация предпринимательства
Руководитель: В. А. Живулин – Заместитель Министра экономического развития Российской Федерации	Руководитель: М. С. Орешкин – Министр экономического развития Российской Федерации	Руководитель: М. С. Орешкин – Министр экономического развития Российской Федерации	Руководитель: О. Н. Лут – Заместитель Министра сельского хозяйства Российской Федерации	Руководитель: А. С. Калинин – президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России»
<b>Региональные проекты</b>				
Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности	Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию	Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства	Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации	Популяризация предпринимательства
Руководитель: Г. В. Быкадорова – председатель комитета экономической политики и развития Волгоградской области	Руководитель: Г. В. Быкадорова – председатель комитета экономической политики и развития Волгоградской области	Руководитель: Г. В. Быкадорова – председатель комитета экономической политики и развития Волгоградской области	Руководитель: В. В. Иванов – вице-губернатор – руководитель аппарата Губернатора Волгоградской области	Руководитель: Л. М. Савина – председатель комитета образования, науки и молодежной политики Волгоградской области

**Рис. 2.2.2.** Общая структура проектного управления в России в 2019–2024 гг.

Для обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием страны и реализацией приоритетных проектов, действует Федеральный проектный офис – Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

В соответствии с разработанными паспортами национальных проектов, поручениями Председателя Правительства Российской Федерации о выполнении решений Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол заседания от 24 октября 2018 г. № 1), каждый из регионов Российской Федерации разработал и направил утвержденные паспорта региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, которые курируют реализацию конкретного национального проекта, и в проектный офис Правительства Российской Федерации в срок до 14 декабря 2018 г.

Разработка паспорта регионального проекта осуществляется предполагаемым руководителем регионального проекта с учетом параметров соответствующего федерального проекта, предложений федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации, иных органов и организаций, являющихся предполагаемыми исполнителями регионального проекта. Паспорт регионального проекта разрабатывается по форме, схожей с паспортом национального проекта.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации или коллегиальный орган под его председательством утверждает и контролирует подготовку и реализацию региональных проектов.

Куратором регионального проекта, за которым закреплена персональная ответственность за достижение целей и показателей региональных проектов, направленных на достижение целей и показателей соответствующих федеральных проектов, назначается заместитель руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Руководителем регионального проекта может выступать только руководитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или его заместитель, за которым закреплена персональная ответственность за достижение результатов регионального проекта.

Администратором регионального проекта, как правило, становится руководитель структурного подразделения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или его заместитель.

В рамках разработки проекта зачастую используется модель межсекторного взаимодействия, когда куратор, руководитель и администратор регионального проекта осуществляют деятельность в разных органах исполнительной власти, а назначение происходит исходя из приоритетов развития и содержания регионального проекта.

Руководитель регионального проекта осуществляет функцию постоянного информирования регионального проектного офиса о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, в том числе, в части формирования и предоставления информации и документов, разрабатываемых в ходе подготовки и реализации регионального проекта.

Региональный проектный офис агрегирует информацию о статусе подготовки и ходе реализации региональных проектов, а также осуществляет информирование высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации или коллегиального органа под его председательством.

В целом, подготовка регионального проекта осуществляется с учетом принципов, указанных в «Методических рекомендациях по подготовке региональных проектов», призванных обеспечить взаимосвязь федеральных и регио-

нальных проектов в направлении разработки целей, показателей и ожидаемых результатов. Также для субъектов Российской Федерации является возможным включение в паспорт регионального проекта дополнительных показателей и результатов, непредусмотренных в паспорте федерального проекта. Помимо этого, при разработке проектов, субъекты Российской Федерации могут отражать вклад муниципальных образований в достижение целей и показателей регионального проекта. Одной из приоритетных задач, в процессе создания региональных проектов, для субъектов является формирование механизмов общественного контроля для создания эффективной, публичной, общественно-ориентированной системы контроля за реализацией мероприятий регионального проекта, прежде всего в отношении мероприятий, направленных на выполнение задач, достижение целей и результатов, наиболее значимых для общества<sup>90</sup>.

В случаях, когда происходят изменения федеральных проектов, на достижение целей, показателей и результатов которых направлены региональные проекты, а также при ежегодном уточнении на очередной финансовый год с учетом параметров бюджета субъекта Российской Федерации, происходит актуализация региональных проектов.

Расчет показателей региональных проектов, содержащихся в паспортах национальных и федеральных проектов, осуществляется на основе методик расчета показателей национальных и федеральных проектов.

Таким образом, региональные проекты призваны обеспечивать достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, мероприятия которых относятся к законодательно установленным полномочиям субъектов Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории конкретных субъектов Российской Федерации<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Методические рекомендации по подготовке региональных проектов Министерства транспорта Российской Федерации [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс (дата обращения: 04.10.2018). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_312813/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312813/)

<sup>91</sup> Методические рекомендации по подготовке региональных проектов Министерства транспорта Российской Федерации [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Кон-

Стоит отметить, что при всей внешней проработанности системы достижения желаемых показателей развития Российской Федерации, через разработку и реализацию национальных, федеральных, региональных проектов на всех уровнях государственного и муниципального управления, все еще остаются неразрешенными некоторые вопросы, которые касаются как внутреннего содержания проектов, так и процессов их разработки и утверждения.

Самым острым вопросом при разработке и документальном оформлении всей государственной политики является вопрос соотношения поставленных задач и сроков их исполнения. Так, Президент Российской Федерации издал крайние комплексные указы относительно стратегического развития страны в мае 2018 года. В свою очередь национальные проекты были утверждены в большей своей части 24 сентября 2018 года (через 5 месяцев). Проекты федеральных проектов (не утвержденные) высланы в регионы не ранее 22 ноября 2018 года (через 2 месяца), а методические рекомендации направлены 30 ноября 2018 года (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации № 9861п-Пб от 30.11.2018) с целью доведения до сведения руководителей региональных проектов до 5 декабря 2018 года. В свою очередь, разработанные и уже утвержденные региональные проекты должны быть направлены в Федеральный проектный офис до 14 декабря.

Важно также отметить, что региональные проекты должны быть защищены перед федеральными экспертами на определенных общих площадках в период с 7 по 14 декабря 2018 года в разных городах европейской и азиатской частей Российской Федерации. Это означает, что с учетом выходных дней и времени нахождения в пути руководителей проектов, срок разработки региональных проектов еще на несколько дней уменьшается от возможного.

Суммарно, с учетом оптимистичных и реальных данных о получении документов, срок для разработки региональных составляющих максимально составляет 3 недели, а минимально – 3 дня. Также на сокращение временного ли-

мита влияет длительность организационно-документационных процессов: регистрации входящих писем и согласования между заинтересованными органами власти, которые занимают определенный срок, практически не оставляя временных ресурсов на решение поставленных перед Региональным проектным офисом задач.

Качественная проработка проектов требует согласования целей, задач, заявленных механизмов и показателей со всеми заинтересованными лицами и организациями, а также с представителями общественности. Сделать это в столь короткий срок на высоком уровне проблематично. В связи с этим, решения, описываемые в рамках региональных проектов, становятся либо продолжением существующих проектов (программ), либо остаются «рамочными» и слабо проработанными (относительно новых стратегических целей), либо существенно нарушают режим труда и отдыха государственных гражданских и муниципальных служащих.

В стремлении качественно выполнить работу в столь короткие сроки, государственным гражданским и муниципальным служащим сложно справиться с нагрузкой, что ведет к проблемам со здоровьем, нарушает психологическое благополучие, и может негативно отразиться на текущих получателях государственных и муниципальных услуг.

Возвращаясь к срокам разработки и согласования национальных, федеральных и региональных проектов (программ) можно заметить некоторый дисбаланс: министерствам и ведомствам, владеющим всей статистической информацией, большим штатом и большими бюджетами потребовалось суммарно более 7 месяцев для формулирования региональных задач. Региональные команды, из числа представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказались в ситуации наличия обязательств по выполнению большего объема работ, так как в региональных проектах (программах) уточняются и конкретизируются мероприятия, показатели и этапы выполнения в срок, который уменьшен от 10 до 70 раз.

Таким образом, на региональном уровне до сих пор остается дискуссионным вопрос об определении лица и процедуры установления куратора регионального проекта. Также не определено, должен ли работать куратор, руководитель и администратор регионального проекта в одном учреждении или это могут быть представители различных организаций и учреждений, в том числе, коммерческих и некоммерческих. Неизвестной остается и методика расчета показателей результативности в случаях, когда регионы отступают от планируемых федеральных мероприятий, уточняют и расширяют их спектр. По сути, устранение данных сложностей должно находиться в компетенции Регионального проектного офиса, однако в большинстве субъектов Российской Федерации функционал проектных офисов не адаптирован под новые задачи, а Федеральный проектный офис не успевает оперативно отвечать и обрабатывать все входящие запросы. Все это предполагает необходимость дальнейшего совершенствования проектного управления на федеральном, региональном уровнях и процесса их взаимоувязки. В тоже время в рамках стратегических направлений социально-экономического развития РФ федеральным центром совместно с субъектами Российской Федерации была проведена работа по разработке приоритетных проектов. Основная задача стратегического планирования на государственном уровне – создание условий для декомпозиции базовых федеральных стратегий и транслирования их задач на региональный уровень. Региональные проекты, в свою очередь, являются организационными инструментами достижения стратегических целей Российской Федерации.

## **2.3. Реализация и перспективы развития проектного управления на примере Волгоградской области**

Администрация Волгоградской области с мая 2018 года приступила к исполнению Указа № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», утвержденного Президентом России. Для достижения заявленных целей, целевых показателей и решения задач национальных проектов (программ) в Волгоградской области комитетом экономической политики и развития Волгоградской области, как органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным по вопросам внедрения проектной деятельности, был подготовлен соответствующий правовой акт, направленный на выполнение указаний Председателя Правительства РФ по участию в разработке федеральных проектов, содержащих региональную составляющую.

При этом в проектном управлении в Волгоградской области реализуется множество региональных стратегий, среди которых можно выделить следующие:

- «стратегия усиления производственной функции региона» – выполнение региональным хозяйственным комплексом определенного набора производственных функций в общероссийском территориальном разделении труда (к примеру: производство зерна пшеницы и масло семян подсолнечника; производство цемента; санаторно-курортное обслуживание населения; морской транспорт и др.);
- «стратегия развития» – обеспечение устойчивого функционирования регионального хозяйства (т. е. расширенное воспроизводство региональной экономики);
- «стратегия социального роста» – повышение степени обустроенности и

культурного уровня населения»<sup>92</sup>.

Выбор конкретной стратегии осуществляется высшими руководящими органами региона по согласованию с федеральным центром. все стратегические решения принимаются в основном сверху вниз. Но при разработке стратегии используется путь последовательных согласований, конкурсных комиссий, при котором высшее руководство называет цели, а специалисты подразделений прорабатывают варианты, рассматривают проекты, направленные на достижение этих целей.

Совместными усилиями центрального проектного офиса и Группы Компаний «Проектная Практика» на базе отечественного продукта ПМ «Форсайт» создана высокотехнологичная и многофункциональная информационная система управления проектами. В течение 2018 года центральным проектным офисом и представителями ГК «Проектная Практика» была организована и проведена серия инструктажей и демонстрации по работе в информационной системе управления проектами для представителей отраслевых проектных офисов и проектных комитетов, образованных при профильных заместителях Губернатора Волгоградской области, представителей муниципальных проектных офисов (в данных мероприятиях приняло участие более 600 государственных гражданских и муниципальных служащих Волгоградской области). Преимуществом информационной системы является возможность ее использования муниципальными служащими, внешними участниками из числа государственных учреждений, подведомственных органам исполнительной власти Волгоградской области, а также хозяйствующими субъектами, что сокращает издержки по информированию, вовлечению и контролю подготовки и реализации проекта со стороны множества заказчиков.

С целью вовлеченности, погружения в проектное управление, владения терминологией и принципами проектного управления в ноябре 2017 года цен-

---

<sup>92</sup> Величко М. В. Экономика инновационного развития. Управленческие основы экономической теории: монография / М.В. Величко, В. А. Ефимов, В. М. Зазнобин. – М.– Берлин: Директ– Медиа, 20015. – С. 457.

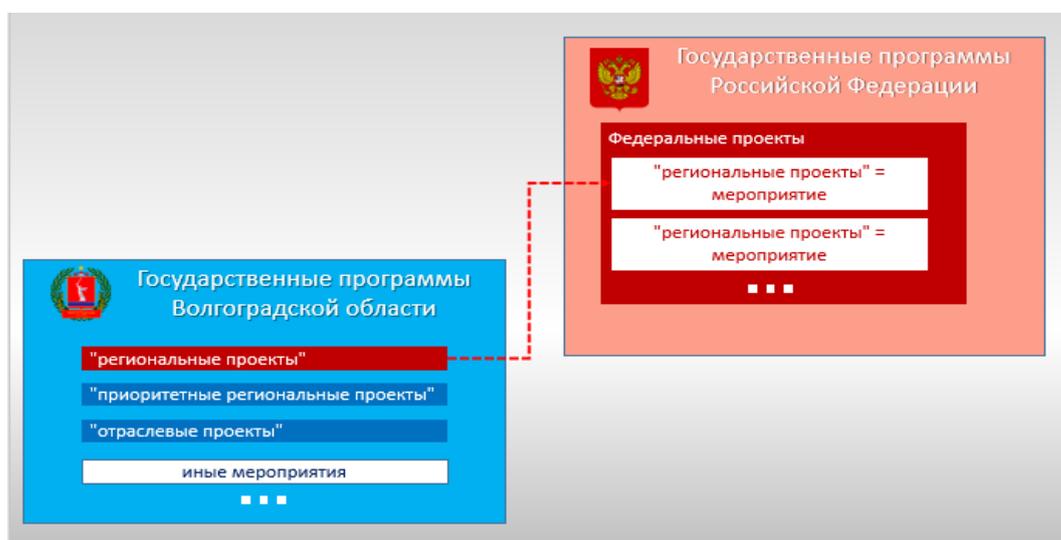
тральным проектным офисом совместно с представителями Правительства Белгородской области и Белгородского института региональной кадровой политики на площадке Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» организовано и проведено двухдневное обучение основам проектного управления для более 150 государственных гражданских и муниципальных служащих Волгоградской области. Прохождение обучения позволило повысить уровень знаний и компетенций в сфере проектного управления, мотивацию участия в проектной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Волгоградской области.

В соответствии с анонсированными федеральными методическими рекомендациями по организации проектной деятельности в субъектах РФ, согласно чек – листу высшего должностного лица субъекта РФ (шестая позиция), центральным проектным офисом в начале 2018 года впервые в регионе запущена «Фабрика идей». В генерацию идей вовлечены органы исполнительной власти Волгоградской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области. В результате работы «Фабрики идей» сформирован перечень проектных инициатив (всего 132 проектные инициативы, 29 из них – органов исполнительной власти Волгоградской области, 103 – органов местного самоуправления, которые в свою очередь сгруппированы в портфели проектных инициатив при профильных заместителях Губернатора Волгоградской области).

Всего по состоянию на 24 октября 2018 г. из 132 проектных инициатив рассмотрено 83 проектные инициативы и принято решение о запуске (подготовке предложений по проектам) 39 проектных инициатив в процедуре проектного управления, предусмотренной постановлением Администрации Волгоградской области об организации проектной деятельности в органах исполнительной власти Волгоградской области и нормативными правовыми актами по проектной деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Волгоградского региона. В настоящее время по всем вышеуказан-

ным 39 инициативам ведется подготовка предложений по проектам с целью рассмотрения вопроса об их открытии.

Следует отметить, что центральным проектным офисом, выполнена задача, поставленная весной 2018 года ответственным за проектную деятельность заместителем Губернатора Волгоградской области, заключающаяся в подготовке и запуске в 2018 году пяти пилотных проектов. Два проекта открыты на заседании Совета при Губернаторе Волгоградской области по приоритетным проектам Волгоградской области, и им присвоен статус «Приоритетный региональный проект». Три проекта были открыты на заседаниях проектных комитетов при профильных заместителях Губернатора Волгоградской области, им присвоен статус «Отраслевой проект» (Рис.2.3.1).



**Рис. 2.3.1.** Участие Волгоградской области в федеральных проектах в соответствии с Постановлением № 1288

Первый проект из поддержанных проектов – «Создание современного туристско-рекреационного кластера на территории поймы р. Царицы «Новая пойма». Данный масштабный проект будет выполняться в 2 этапа. Первый этап – на территории от Волги до Астраханского моста (до 2020 года) и второй этап – от моста до ул. Симбирской (до 2025 года). На его реализацию потребуется 5,5 млрд. рублей – это будут средства из федерального и областного бюджетов, а также частные инвестиции. На первом этапе на площади 4,5 га будет разбит

парк, релакс-зона, лыжный спуск, многофункциональные спортивные площадки и площадка для массовых мероприятий. Во вторую очередь будет создан объект социально-культурного назначения «Культурно-досуговый молодежный центр «Паровая мельница» с выставочным залом, звукозаписывающей студией, мастерскими для развития творческого потенциала, восстановления духовных и физических сил молодежи и ее общения. Также в рамках реализации данного проекта будет реализовано строительство аквапарка, дельфинария, дендропарка, океанариума, искусственного водоема с фонтанами, объектов общественного питания и торговли, что позволит решить различные социально значимые проблемы городской инфраструктуры.

Второй проект, получивший статус приоритетного, – «Развитие экспорта медицинских услуг Волгоградской области», – предусматривает тесное межведомственное взаимодействие, участие в международных мероприятиях. Для участия в проекте утверждены 15 пилотных учреждений, в их числе, клинические больницы скорой медицинской помощи № 25 и № 7, областной онкологический диспансер, кардиологический и уронефрологический центры, консультативно-диагностическая поликлиника № 2, государственные стоматологические клиники, областная детская больница и перинатальный центр № 2.

Проект направлен на развитие внебюджетной деятельности государственных медицинских организаций, повышение их конкурентоспособности и ориентирована как на увеличение объема экспорта медицинских услуг для иностранных граждан, так и для граждан Российской Федерации, проживающих в других субъектах. Планируется предоставление стоматологических и косметологических услуг, лечение бесплодия и онкологических заболеваний, диагностические обследования, проведение плановых процедур и сложных специализированных операций, в том числе замена крупных суставов, кардиохирургические и лапароскопические вмешательства.

Стоит отметить, что системная работа по наведению порядка в системе здравоохранения, модернизация учреждений и оснащение их современным оборудованием уже сейчас не только повышают качество и доступность меди-

цинской помощи для жителей Волгоградской области, но и делают эти услуги привлекательнее для пациентов из других регионов и стран. Так, в 2017 году 35 тысяч иностранцев стали пациентами государственных медицинских организаций региона.

Статус «отраслевых проектов» получили следующие проекты:

1. «Центр аграрных компетенций».

Центр аграрных компетенций, который будет запущен в 2020 году в Михайловке, позволит внедрить инновационные подходы в подготовке кадров для сельского хозяйства. Для реализации проекта достигнуты договоренности с местными производителями сельхозтехники и сервисными компаниями о предоставлении высокопроизводительной сельскохозяйственной техники для проведения обучающих мероприятий для студентов и молодых специалистов аграрного сектора. Проект реализуется на принципах проектного управления при взаимодействии администраций городского округа город Михайловка, областных комитетов экономической политики и развития, образования, науки и молодежной политики, сельского хозяйства.

2. «Информационно-профориентационный портал «Трудовые ресурсы».

В рамках реализации проекта "Трудовые ресурсы" в 2019 году будет создан информационно-профориентационный Интернет – ресурс, ориентированный на молодежь и взрослое население, исходя из анализа трудовых ресурсов региона и долгосрочного прогноза потребностей экономики региона в квалифицированных кадрах. Это позволит жителям Волгоградской области выбрать и получить востребованную на рынке труда региона профессию, а также обеспечить экономику региона необходимыми квалифицированными кадрами.

3. «Организация online консультирования с получателями государственных услуг на базе ГКУ ЦСЗН».

Реализация проекта "Организация online консультирования с получателями государственных услуг на базе ГКУ ЦСЗН» направлена на обеспечение равных условий доступности государственных услуг для жителей сельских поселений, пожилых граждан и инвалидов, семей, имеющих детей-инвалидов, но-

ворожденных и малолетних детей, проживающих в отдаленных сельских поселениях. Это позволит жителям региона значительно сократить временные сроки на получение информации по порядку предоставления государственных услуг и материальные издержки на транспортные расходы до районных центров, где непосредственно расположены различные организации. Для старта реализации проекта на 2018 год определены территории Октябрьского и Жирновского районов, насчитывающие 55 тысяч жителей. Отметим, что в 2019 году границы проекта расширятся, добавятся еще 13 районов области, а к 2020 году планируется охватить все муниципальные районы и городские округа Волгоградской области – это порядка 800 тысяч жителей нашего региона.

Внедрение проектного управления осуществляется не только на уровне региона, но и на уровне муниципальных образований Волгоградской области.

По поручению ответственного за проектную деятельность заместителя Губернатора Волгоградской области с начала 2018 года, при методологическом сопровождении действующего центрального проектного офиса, проводится внедрение проектной деятельности на территории каждого муниципального образования. Во всех муниципальных образованиях Волгоградской области определены ответственные должностные лица за организацию проектной деятельности уровнем заместителей глав органов местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области, приняты основополагающие постановления по организации проектной деятельности/пакеты нормативных правовых актов по проектной деятельности. В 38 муниципальных образованиях образована функциональная структура управления проектной деятельностью, это – Советы при главах органов местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области, муниципальные проектные офисы. В соответствии с принятыми на муниципальном уровне нормативными актами по проектной деятельности на принципах проектного управления формируются портфели муниципальных проектов и начинается их внедрение муниципальные проекты.

В своем распоряжении от 14 сентября 2018 г. № 149-р Губернатор Волгоградской области поставил задачу перед заместителями Губернатора Волгоградской области и профильными органами исполнительной власти Волгоградской области по разработке на уровне региона приоритетных проектов по важнейшим направлениям социально-экономического развития Волгоградской области. К таким направлениям согласно названному распоряжению относятся:

- «Поддержка материнства и детства»;
- «Поддержка людей с ограниченными возможностями здоровья, людей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, людей старшего возраста»;
- «Здравоохранение»;
- «Образование»;
- «Промышленность (инновационная индустриализация)»;
- «Агропромышленный комплекс»;
- «Дорожно-транспортная сфера»;
- «Благоустройство»;
- «Экология»;
- «Культура»;
- «Развитие физической культуры и спорта»;
- «Туризм».

На сегодняшний день органами исполнительной власти осуществляется разработка региональных приоритетных проектов по вышеуказанным направлениям. Необходимо отметить высокий уровень организации системы проектного управления в Волгоградской области.

Так, Волгоградский регион принял участие в федеральном конкурсе профессионального управления проектной деятельностью – «Проектный Олимп». Конкурс проводится Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации с целью поддержки реализации инициатив Правительства по внедрению проектного управления в органах государственной власти. Участие в данном конкурсе способствует развитию и использованию лучших практик в сфере совершенствования подходов и методов проектного управления, а также

позволяет наладить коммуникации в профессиональной среде экспертов, участвующих в развитии проектной деятельности в государственном секторе РФ.

В 2018 году Волгоградская область впервые приняла участие в пятом юбилейном конкурсе в номинации «Управление комплексными проектами – Лучший Проект года» с проектом «Образовательный кластер «Долина знаний и детства», включающем школу на 1000 мест, детский сад на 245 мест и автомобильные подъездные пути. По итогам конкурса регион вошел в число финалистов конкурса, при этом необходимо отметить, что на участие в конкурсе было подано свыше 350-ти заявок. В рамках международной конференции «Управление проектами – 2018: государство, цифровая экономика, инфраструктура», которая состоялась в период 3–5 июля в г. Ульяновске, Волгоградская область за успешную реализацию проекта «Образовательный кластер «Долина знаний и детства» награждена дипломом финалиста конкурса в категории «Мегапроекты» номинации «Управление комплексными проектами – «Лучший проект года».

Все более значительное внимание как в целом в России, так и в Волгоградской области уделяется развитию механизмов проектной деятельности для общественного сектора. Гражданские инициативы, формализованные в проекты региональных некоммерческих организаций и физических лиц, могут получать поддержку посредством участия в конкурсах грантов и субсидий. Подобные конкурсы проводятся во всех субъектах Российской Федерации различными структурами: государственными, некоммерческими и коммерческими. В свою очередь большинство проектов, рассматриваемых в таких конкурсах можно отнести к социальным проектам.

Роль социального проектирования в процессе достижения стратегических федеральных и региональных целей сложно переоценить. Проектирование социальных объектов, социальных качеств, социальных процессов и отношений выступает необходимым условием успешного развития современного российского общества. Проектирование социальных процессов направлено на

внесение изменений в социальную среду человека, систему привычных отношений.

Социальное проектирование в идеальной форме задает те изменения, которые осуществляются в последующей реализации проекта. Вместе с тем, социальное проектирование является формой социальной деятельности, которая способствует реализации в действительности произвольного прогноза, модели, сценария, плана или прообраза в виде их теоретического или практического воплощения.

Объектом социального проектирования могут выступать социальные системы, процессы организации социальных связей, взаимодействий, включенных в проектную деятельность, подвергающиеся воздействиям субъектов проектирования и выступающие основанием для этого воздействия. Субъектом социального проектирования являются различные носители управленческой деятельности, ставящие своей целью организованное, целенаправленное преобразование социальной действительности. К ним можно отнести, как отдельные личности (например, студентов учебных учреждений), так и организации (например, социально-ориентированные некоммерческие организации (СОНКО), трудовые коллективы (например, коллектив молодых специалистов ПАО «ЛУКОЙЛ»), социальные институты (например, институт образования).

Социальные проекты устанавливают параметры, основные характеристики развития социальных систем на ограниченный, четко определенный отрезок времени. Как правило, социальный проект предназначен для отражения желаемого состояния проектируемого объекта в будущем. Формирование этого состояния напрямую зависит от конкретной деятельности людей.

Успешная реализация социального проекта возможна при наличии необходимых финансовых, трудовых, материальных ресурсов. Вместе с тем, важное значение имеют интеллектуальные, познавательные, эвристические и ценностные качества непосредственных участников проекта, а также заинтересованных лиц. В связи с этим, основными разработчиками и лицами, реализующими социальные проекты, могут выступать студенты высших учебных заве-

дений, обладающие необходимыми возможностями (в том числе временными), а также знаниями и определенными личностными качествами.

Социальное проектирование в качестве особого типа социально-инженерной деятельности оказывается одной из наиболее перспективных технологий использования социологического знания. В этом смысле, оно представляет собой эффективное средство практического освоения всех видов научной информации.

Более того, социальное проектирование в настоящее время на федеральном уровне признано необходимым условием для формирования инновационной экономики и образования. Так, согласно положениям «Стратегии инновационного развития России до 2020 года», в основу развития системы образования должны быть положены такие принципы проектной деятельности, как:

1. открытость образования к внешним запросам;
2. применение проектных методов;
3. конкурсное выявление и поддержка лидеров, успешно реализующих новые подходы на практике;
4. адресность инструментов ресурсной поддержки и комплексный характер принимаемых решений<sup>93</sup>.

Основными акторами в области социального проектирования на региональном и муниципальном уровнях выступают социально-ориентированные некоммерческие организации, наиболее чутко воспринимающие социальные проблемы и влияющие на развитие гражданского общества в Российской Федерации. Для таких организаций созданы и постоянно совершенствуются различные механизмы поддержки.

В 2018 году в Волгоградской области состоялся Конкурс на предоставление социально-ориентированным некоммерческим организациям субсидий на частичное или полное возмещение затрат по арендной плате за помещение,

---

<sup>93</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р. «Стратегия инновационного развития России до 2020 года» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс (дата обращения 09.10.2018). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123444/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123444/)

оплате коммунальных услуг и услуг связи, а также Конкурс на предоставление социально-ориентированным некоммерческим организациям субсидий на реализацию социально значимых проектов (программ) по приоритетным направлениям социальной политики Волгоградской области. Организатором данных конкурсов выступил Комитет по делам территориальных образований, внутренней и информационной политики Волгоградской области. На основании данных о победителях, на региональном уровне формируется единый реестр социально-ориентированных НКО.

Некоммерческая организация – Фонд президентских грантов в 2018 году провел два конкурса, где социально-ориентированные некоммерческие организации Волгоградской области получили финансовую поддержку для реализации 120 проектов<sup>94</sup>. Деятельность Фонда осуществляется для некоммерческих организаций во всех субъектах Российской Федерации. Всего за 2018 год Фонд поддержал 3573 социально-ориентированных проекта.

Примером осуществления социально-ответственного бизнеса на территории Волгоградской области является Центр социальных программ российской алюминиевой компании «РУСАЛ», который проводит грантовые конкурсы по 4 направлениям: «Территория РУСАЛа», «Помогать просто», «Школа городских изменений» и «Социальное предпринимательство». Программы направлены на «повышение качества социальной инфраструктуры, развитие городской среды, вовлечение жителей в совместную добровольческую и общественно полезную деятельность, а также на обучение будущих лидеров городских изменений передовым социальным технологиям и на развитие социального предпринимательства»<sup>95</sup>.

Проекты, реализуемые органами регионального и муниципального управления, должны формировать лояльность населения к власти. Для этого

---

<sup>94</sup> Официальный сайт Фонда президентских грантов [Электронный ресурс] // Дата обращения 03.10.2018 г. – URL: <https://президентскиегранты.рф>

<sup>95</sup> Официальный сайт Благотворительного фонда «Центр социальных программ» РУСАЛа [Электронный ресурс] // Дата обращения 03.10.2018 г. – URL: [https://fcsp.ru/program/rusal\\_territory/grant/](https://fcsp.ru/program/rusal_territory/grant/)

должна создаваться система, обеспечивающая учет интересов различных слоев гражданского общества. Ранее широко использовались такие инструменты учета мнения физических лиц через привлечение экспертного сообщества путем проведения социологических опросов, формирование экспертных групп на основе использования, например, методики ФОРСАЙТ. Сейчас пришло время интенсивного использования проектных сессий, направленных на согласование различных общественных интересов для определения ожидаемого будущего. К таким инструментам относятся проекты «Совместное будущее», «Лидеры России», «Молодые профессионалы». Они представляют собой социальные лифты, позволяющие профессионалам реализовать себя в решении злободневных социально-экономических проблем России. Эти проекты позволяют консолидировать интересы власти, крупного бизнеса и гражданского общества. Важно, чтобы таких инструментах был свободный вход, неограниченные возможности предложения творческих инициатив. Причем, формы этих инструментов могут быть самыми разными – публичные слушания, дискуссионные клубы, работа с лидерами общественного мнения и уличной оппозицией. Целесообразно, чтобы проектные сессии позволяли разрабатывать «дорожные карты» реализации проявленных инициатив, так как образ будущего рисуется при разработке стратегии, план выполнения проекта может меняться, но тем не менее, он остается глобальным, а вот реализация необходимых для этого действий всегда локально. Для реализации положений проектной сессии важно уметь определять, что надо предпринять для получения желаемого результата.

Таким образом, в концепции развития стратегического управления в Российской Федерации, управление проектами на региональном уровне играет важнейшую роль в социально-экономическом развитии России и обеспечении национальной безопасности. Именно на региональном уровне возможна тщательная проработка показателей развития. Вне зависимости от сектора экономики, процессы управления проектом группируются следующим образом:

1. процессы инициации проекта, призванные обеспечить эффективный старт проекта (определение целей и задач проекта, ожидаемых результатов и показателей эффективности).

2. процессы планирования проекта, включающих прогнозирование и расчет оптимального способа достижения заявленных целей.

3. процессы организации исполнения проекта, предполагающие координацию участников и выполнение блоков мероприятий.

4. процессы контроля, посредством которых отслеживается ход выполнения проекта, выявляются отклонения.

5. процессы закрытия, завершающие проект и оформляющие итоговый результат<sup>96</sup>.

Для каждой из групп процессов ключевым моментом является определение лиц, несущих ответственность за результат и обеспечивающих коммуникацию во всех функциональных областях управления проектом. К таким лицам могут относиться руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представители бизнеса, учредители социально-ориентированных некоммерческих организаций и др.

Лица, ответственные за достижение целей регионального проекта, должны обладать следующими основными знаниями и компетенциями:

1. знание процессов управления проектами, управления рисками, финансами, персоналом, мониторингом и отчетностью, хранением документации и отчетностью;

2. четкое понимание содержания федеральных проектов, на основании которых разрабатываются региональные проекты;

3. способность планировать и проводить совещания;

4. знание стратегических и операционных аспектов проекта;

5. стратегическое, концептуальное, аналитическое мышление и умение принимать решения;

---

<sup>96</sup> Полковников А.В. Управление проектами. Полный курс МВА [Текст] / А.В. Полковников, М.Ф. Дубовик – М. Издательство «Олимп-Бизнес», 2016 – 552 с.: ил. – С. 128-129

6. способность адаптироваться и гибкость в отношении изменений, снижения неопределенности;

7. технические знания, достаточные для понимания технологий и технических вопросов, связанных с проектом;

8. умение приводить к согласию различные группы лиц в рамках проекта и прочие<sup>97</sup>.

Наличие данных знаний и компетенций, базирующихся на профессиональном опыте в конкретной области проектного управления, позволяет повышать эффективность управленческих решений, и создать условия для командной работы при существующих временных ограничениях и высокой степени неопределенности внешней среды.

Для повышения эффективности проектного управления на региональном уровне, субъектам проектной деятельности следует уделять особое внимание следующим вопросам:

Во-первых, активно участвовать в упрощении процедуры формирования и внесения изменений в государственные программы, что сократит временные и финансовые затраты, а также степень загруженности государственных гражданских служащих.

Во-вторых, осуществлять комплексную работу по анализу государственных программ субъектов Российской Федерации, начав с сопоставления показателей государственных программ субъектов с показателями государственных программ с целью исключения противоречий. Использовать предложенные инструменты, обеспечивающие взаимосвязь процесса стратегического развития на федеральном и региональном уровнях.

В-третьих, четко определять временные лимиты и процедуры при разработке приоритетных национальных проектов, согласовывать промежуточные «контрольные точки» региональных проектных офисов с Федеральным проектным офисом.

---

<sup>97</sup> Там же, С.115-116

В-четвертых, четко определять функционал и состав участников региональных проектных офисов по разработке приоритетных национальных проектов, что позволит создать оптимальную концентрацию усилий на решении задач проектной деятельности.

В-пятых, создавать дополнительные и поддерживать на должном уровне существующие условия для включенности общественности в процессы регионального проектного управления посредством развития социального проектирования.

В-шестых, осуществлять обучение лиц, ответственных за организацию проектного управления на региональном уровне, в соответствии с описанными знаниями и компетенциями, а также региональными особенностями проектной деятельности.

В-седьмых, развивать каналы коммуникации в области регионального проектного управления с целью оперативного информирования участников об изменениях, принятия своевременных решений, взаимной координации действий.

Укрепление тенденции по развитию проектного управления на региональном уровне постепенно создает условия для своевременной корректировки региональных проектов в соответствии с требованиями федерального уровня и общественных потребностей. Региональные органы власти и общественные институты все более активно начинают использовать созданные механизмы проектного управления, актуализируя наиболее значимые запросы общества и обеспечивая эффективное региональное управление, направленное на социально-экономическое развитие и обеспечение безопасности. Следовательно, одним из приоритетных направлений государственного и муниципального управления в России в ближайшие десятилетия должно стать обеспечение эффективных механизмов и действенной инфраструктуры по совершенствованию взаимосвязи стратегического и проектного управления.

# **3. ПЛАТФОРМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

---

## **3.1. Платформы регионального государственного управления в цифровой экономике<sup>98</sup>**

Развитие информационно-коммуникационных технологий, влияние Интернета на все стороны жизни в социуме позволило качественно преобразовать пространство публичной коммуникации. Благодаря этому возникли новые возможности организации коммуникативного взаимодействия институтов власти и общества. По мнению американских ученых, существует несколько этапов развития государственного управления: традиционное управление, новый менеджмент и современная государственная служба<sup>99</sup>. Первый этап характеризуется опорой на бюрократические правила и стремлением к эффективности. Коммуникация власти и общества осуществляется по вертикали сверху вниз, обратная связь не предусмотрена. Основными признаками современной государственной службы являются прозрачность, максимальный учет интересов граждан и стремление вовлечь их в процесс управления. Стремительное разви-

---

<sup>98</sup> Раздел подготовлен при финансовой поддержке гранта РФФИ «Социально-экономические условия и механизмы развития цифровизации региона (на примере Волгоградской области)», проект 18-410-340017

<sup>99</sup> Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // *Public Administration Review*. 2015. September/October. Vol. 75. Issue 5. Pp. 664–672.

тие информационно-коммуникационных технологий делает возможным достижение этих задач.

В последнее десятилетие данная тема приобрела свою актуальность и в России. Широкое распространение получила идея создания платформ, позволяющих гражданам не только воспользоваться услугами и сервисами государственного управления, но и повысить уровень коммуникации с региональными и местными органами власти, а в конечном итоге и принимать участие в процессе управления в качестве полноценного субъекта.

Под платформой обычно понимают совокупность технологий и программных продуктов, позволяющих пользователям достигать поставленных целей<sup>100</sup>.

Платформу управления можно определить, как информационную систему, представляющую собой совокупность сайтов, баз данных, ресурсов и сервисов федеральных, региональных и местных органов власти, а также программных средств и технологий, обеспечивающих хранение, обработку, предоставление и распространение информации о деятельности органов власти.

Цели создания платформ регионального управления:

1) обеспечение доступа к информации о деятельности регионального или местного органа власти гражданам и предприятиям через «единую точку доступа»;

2) создание и развитие единой информационной инфраструктуры региона посредством централизации процессов взаимодействия органов власти регионального и местного уровней;

3) повышение открытости региональных и местных органов власти;

4) совершенствование процесса взаимодействия органов власти с гражданами и предприятиями;

5) повышение эффективности государственного управления и сокращение операционных и административных затрат государственных органов.

Существуют следующие виды платформ регионального управления:

---

<sup>100</sup> <https://www.merriam-webster.com/dictionary/platform>

1) информационные сайты органов власти.

2) порталы, предоставляющие сервисы государственных услуг: лицензирование, налоги, запись к врачам, помощь в получении льгот, оплата штрафов и т.д.

3) порталы открытых данных региона.

4) цифровые платформы умных городов.

Рассмотрим каждый из представленных элементов и особенности его реализации в Российской Федерации.

Одним из важнейших достижений цифровой модернизации общества считается возможность мгновенного доступа к информационным ресурсам и сервисам органов власти. За последние два десятилетия в Российской Федерации сделаны определенные шаги в этом направлении. Так, результатом принятия таких документов как Федеральная целевая программа «Электронная Россия» и Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации стало расширение представленности органов власти в сети Интернет<sup>101</sup>. К 2018 г. запущено более 7 тысяч Интернет-сайтов, порталов и мобильных приложений органов власти, содержащих информацию, сервисы и услуги<sup>102</sup>. С помощью данных ресурсов можно ознакомиться со сведениями, относящимися к сфере деятельности ведомства, получить консультацию, принять участие в вебинаре, воспользоваться интерактивными инструментами обратной связи. Так, свои собственные порталы и платформы создали Федеральная служба по труду и занятости, Федеральная налоговая служба, Министерство финансов, Роспотребнадзор, Министерство промышленности и торговли и многие другие государственные структуры.

В последние годы своими официальными площадками обзавелись и региональные органы власти. Практически во всех российских субъектах федерации и городах созданы региональные и городские порталы, которые успешно вы-

---

<sup>101</sup> Итиуридзе Л. А. Сетевые технологии в системе управления российского общества // Этносоциум и межнациональная культура. – 2015. – № 3. – С. 87–91.

<sup>102</sup> Доклад об итогах внедрения системы «Открытое правительство и перспективах до 2024 года» // <http://report.open.gov.ru>

полняют по крайней мере одну из своих функций – информирования населения. Однако не все органы власти стремятся к реализации другой своей важной задачи – налаживания информационно-коммуникативного взаимодействия с гражданами. Так, анализ показывает, что данная функция практически не реализуется органами управления Волгоградской области. На территории региона действуют две информационные площадки «Официальный портал Губернатора и администрации Волгоградской области» <http://www.volganet.ru/> и «Официальный сайт администрации Волгограда» <http://www.volgadmin.ru/d/Home/Index>, которые могут выступать основными каналами коммуникации для представителей власти и жителей области. С момента размещения в сети порталы несколько раз меняли интерфейс, структуру и наполнение. В их текущих версиях для граждан предусмотрены следующие возможности получить обратную связь от чиновников:

1) Интернет-приемные, с помощью которых граждане имеют возможность направить обращение в любой комитет Администрации области или города. Виртуальные приемные обоих сайтов имеют одинаковые функции и схожий порядок подачи обращений. К сожалению, на данных порталах не предусмотрена возможность ознакомления со статистикой уже поступивших обращений, распределением их по сферам, районам области и города, форме подачи.

2) Информационно-справочные материалы, содержащие сведения об административном делении региона и города, основных районах области, а также деятельности органов власти по основным направлениям: образование, жилищно-коммунальное хозяйство, спорт и туризм, социальное обеспечение.

3) Онлайн-опросы населения, выявляющие эффективность разных аспектов деятельности органов власти. Эта возможность представлена только на городском портале. В настоящее время можно высказать свое мнение по следующим темам: положение дел с коррупцией, благоустройство городских скверов, эффективность деятельности руководителей, предоставление муниципальных услуг, оценка работы транспорта, состояния дорог, ЖКХ. На сайте отсутствуют

какие-либо статистические данные, обобщающие результаты опросов. Сложно сказать, сколько человек приняло участие в опросе; невозможно оценить его результативность. На региональном портале отсутствует возможность онлайн-опроса населения.

4) Предложения граждан по улучшению жизни города можно найти на городском портале. Так, любой житель Волгограда может внести свои творческие идеи, касающиеся благоустройства и совершенствования архитектурного облика города. Это могут быть разнообразные проекты: от малых архитектурных форм до благоустройства территорий объектов социальной сферы и культурно-бытового обслуживания.

Существующие в регионе порталы достаточно просты в использовании, имеют четкую и понятную структуру, обновляются своевременно, доступны для всех категорий населения (имеются версии для слабовидящих). При этом на сайтах отсутствует англоязычная версия, что является существенным недостатком, учитывая туристический потенциал региона.

Для привлечения молодежной аудитории сайт Администрации Волгоградской области использует возможности социальных сетей. Новости можно, в частности, получить посредством известных и популярных в молодежной среде сервисов Twitter (по состоянию на декабрь 2018 г. – 10 тысяч записей, информация появляется регулярно), Instagram (регулярное обновление) Facebook (регулярное обновление), ВКонтакте (информация дублирует публикуемую в Facebook). Анализируя информацию, представленную в социальных сетях, можно увидеть крайне слабую ответную реакцию граждан. Публикуемые посты имеют очень мало комментариев, все они остаются без ответа органов власти.

Таким образом, можно сделать вывод, что возможности обратной связи на представленных порталах ограничены или носят чисто номинальный характер.

Исследование региональных платформ органов власти Волгоградской области показывает, что одна из целей их создания, организация взаимодействия

органов власти и граждан, пока еще не достигнута. Можно констатировать недостаток возможностей для двусторонней коммуникации с гражданами, что соответствует общей тенденции, преобладающей в России и отмеченной рядом исследователей<sup>103</sup>. Они полагают, что, несмотря на активное внедрение новых информационных технологий, принципы работы органов власти медленно подвергаются изменениям в сторону обеспечения активного вовлечения и участия граждан.

В последние годы одной из ведущих тенденций в большинстве стран стал перевод государственных услуг в электронный вид. В России для реализации этой цели в регионах были созданы платформы, посредством которых жители могут получать государственные услуги в электронной форме. Благодаря информационным технологиям возможно подать документы в соответствующее ведомство в электронном виде, оплатить услуги ЖКХ, штраф ГИБДД, записаться на прием к врачу, узнать информацию о задолженностях и получить ряд иных услуг. Многие органы государственного и регионального управления, такие как ГИБДД, Федеральная миграционная служба, Федеральная налоговая служба, Пенсионный фонд РФ, Росреестр и т.д. перевели ряд своих услуг в электронный формат.

Можно выделить следующие преимущества использования порталов госуслуг:

- возможность получения некоторых услуг, не выходя из дома;
- высокая скорость получения услуг;
- возможность безналичной оплаты услуги;
- информирование пользователей об обработке запроса.

---

<sup>103</sup> Горбачева Н. Б. Сущность и содержание коммуникации как социокультурного явления // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2014. – № 7 (июль). С. 36–40; Леонова М. В. Электронное участие в России и Европейском союзе: стратегии, механизмы, оценка результатов. – Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 4. – С. 124–135; Лазаричева Е. С., Чукавин С. И. Электронные средства коммуникации на муниципальном уровне административного управления: привлечение граждан к участию в развитии города (на примере г. Ижевска). – Власть. – 2015. – № 1. – С. 60–66.

К факторам, снижающим эффективность платформ госуслуг, можно отнести следующие:

1) Ограниченные возможности доступа в Интернет у жителей сельской местности; недостаточная цифровая грамотность отдельных категорий населения.

2) Необходимость регистрации на портале. В данный момент действует упрощенная процедура регистрации, но после нее доступна только часть услуг.

3) Для завершения некоторых услуг требуется личное предъявление документов, что сводит преимущества использования электронных услуг на нет.

4) Низкое качество информирования населения о предлагаемых услугах.

5) Недоверие граждан к получению услуг онлайн, которое объясняется разными причинами: страхом за сохранность своих персональных данных, консерватизмом, недоверием к инициативам власти.

6) Отсутствие некоторых услуг в списке доступных на сайте.

Несмотря на факторы, препятствующие более активному использованию электронных услуг, можно констатировать рост популярности порталов, предоставляющих такие услуги. Особенно эта тенденция наблюдается в крупных городах России. Так, городская платформа в Москве, предлагающая более 250 услуг, пользуется спросом у 85 % населения города. Более 75 тыс. жителей ежедневно используют мобильное приложение, предоставляющее доступ к 14 наиболее востребованным услугам<sup>104</sup>. От Москвы не отстает Санкт-Петербург со своим популярным Порталом госуслуг, предлагающим около 200 различных электронных услуг. Помимо этого, в северной столице востребованы электронные сервисы в жилищно-коммунальной сфере. На сайте «Сообщество жильцов» жители города имеют возможность проверить начисления по каждой услуге ЖКХ за любой месяц, вносить данные счетчиков, смотреть историю своих платежей и т.д. С помощью платформы «Наш Санкт-Петербург» можно проинформировать соответствующую службу о коммунальных проблемах.

---

<sup>104</sup> Рудычева Н. Есть ли в России «умные города»? // [http://smartcity.cnews.ru/articles/2018-08-14\\_est\\_li\\_v\\_rossii\\_umnye\\_goroda/5](http://smartcity.cnews.ru/articles/2018-08-14_est_li_v_rossii_umnye_goroda/5)

Во многих городах России успешно функционируют электронные сервисы в сфере здравоохранения и образования. В частности, система ГИС РЕГИЗ Санкт-Петербурга дает доступ к следующим сервисам – онлайн запись на прием к врачу, электронная медицинская карта, централизованный сервис современной лабораторной системы в 3-х лабораториях города, централизованные сервисы «Льготное лекарственное обеспечение», «Центральный архив медицинских изображений».

В Татарстане около 40 % листков нетрудоспособности можно получить в электронном виде. Доступна запись к врачу не только через портал государственных и муниципальных услуг, но и также посредством инфоматов «Электронный Татарстан» и мобильного приложения «Услуги РТ».

В Екатеринбурге выезжающие на вызовы бригады скорой медицинской помощи практически в реальном времени передают информацию о каждом пациенте в городские поликлиники.

В крупных городах все образовательные учреждения города подключены к системе «Электронный дневник», в них внедрены электронные журналы. Во многих школах Москвы и Санкт-Петербурга помимо этого внедрены автоматизированные системы пропуска.

В Татарстане граждане имеют возможность оценить работу органа власти сразу после получения госуслуги с помощью электронных сервисов «Народный инспектор» и «Народный контроль». Последняя услуга также доступна в одноименном мобильном приложении<sup>105</sup>.

Ряд востребованных сервисов предлагают органы управления Екатеринбурга. Так, его жители имеют возможность создать свой личный кабинет на официальном городском сайте, с помощью которого они могут в режиме онлайн подавать жалобы, следить за очередью в детский сад и контролировать питание работы в школе. В ближайшее время в Екатеринбурге появится единая платформа, на которой будут собраны данные обо всех проживающих в нем де-

---

<sup>105</sup> Рудычева Н. Есть ли в России «умные города»? // [http://smartcity.cnews.ru/articles/2018-08-14\\_est\\_li\\_v\\_rossii\\_umnye\\_goroda/5](http://smartcity.cnews.ru/articles/2018-08-14_est_li_v_rossii_umnye_goroda/5)

тях с момента их рождения. Электронное личное дело может быть использовано при оформлении ребенка в детский сад, школу, поступлении в вуз.

Однако, стоит отметить, что успешность перевода государственных услуг в электронный формат можно констатировать не во всех российских городах. В ряде регионов доступны не все услуги, а в сельской местности, где до сих пор не везде есть Интернет, об электронных сервисах даже не слышали.

В последнее десятилетие Россия начала комплекс мероприятий, направленных на внедрение принципов Открытого правительства в механизм государственного управления. Разработчики концепции Открытого правительства обозначили следующие цели:

- обеспечить высокий уровень прозрачности органов власти и свободный обмен информацией между государством и гражданским обществом;
- обеспечить активное участие гражданского общества в развитии системы государственной власти и повышении эффективности работы органов государственной власти;
- обеспечить доступность предоставляемых государством услуг, а также ориентацию органов власти на постоянный поиск и внедрение новых (инновационных) решений;
- создать возможность гражданскому обществу контролировать органы власти.

Концепция предусматривает мероприятия, направленные на обеспечение открытости работы органов государственной власти, с одной стороны, и вовлечение населения в участие в государственном управлении, с другой. Принцип информационной открытости имеет первостепенное значение для реализации концепции Открытого правительства и воплощается в идее открытых данных, которая основывается на представлении о том, что данные должны находиться в свободном доступе для использования и распространения без каких-либо ограничений. Открытые данные обладают такими свойствами, как доступность, транспарентность и свобода использования. Как правило, они представляют собой информацию, которая касается основных сфер жизни граждан, и включают

в себя демографические сведения, данные о деятельности органов власти, тексты нормативно-правовых актов и т.д.

Реализация принципа открытости в Российской Федерации предусматривает формирование платформ открытых данных для всеобщего пользования. Содержание баз данных может быть разнообразным и касаться любой сферы деятельности людей: ЖКХ, спорт, жилищная политика, здоровье, культура и т.д. Преимуществами применения открытых данных могут пользоваться все акторы общества – граждане, представители бизнеса, общественные организации, органы власти. Первыми открытыми базами данных в России стали известные сайты [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru), [bus.gov.ru](http://bus.gov.ru) и системы ФИАС ([fias.nalog.ru](http://fias.nalog.ru)).

Механизмом внедрения открытых данных в практику государственной работы в России является одноимённый проект «Открытые данные», реализуемый при поддержке Открытого правительства. Целью проекта «Открытые данные» является реализация экономического и социального потенциала открытых данных, находящихся в распоряжении государства, путём вовлечения их в оборот негосударственного сектора. Таким образом, можно говорить о содействии формированию информационного общества и экономики знаний. Проект ставит перед собой следующие задачи:

- 1) способствовать росту бизнеса с помощью открытых данных;
- 2) убедить чиновников в необходимости открытия данных;
- 3) вовлечь специалистов в сфере ИТ в разработку приложений на основе открытых данных;
- 4) повышение заинтересованности граждан в использовании порталов открытых данных.

Реализация механизма открытых данных началась в 2013 году с определения основных компонентов их инфраструктуры и создания портала открытых данных Российской Федерации. В течение следующих нескольких лет платформы открытых данных созданы в большинстве регионов и городов России. По данным Доклада об итогах внедрения системы "Открытое правительство" Рос-

сии и ее перспективах до 2024 года<sup>106</sup>, количество активных пользователей платформ открытых данных в 2018 году составляет более 10 тысяч человек; при этом Российская Федерация занимает хорошие позиции в международных рейтингах, оценивающих платформы открытых данных во всем мире.

Вместе с тем, в представленном докладе также говорится о проблемах в данной сфере. Так, большое количество опубликованных открытых данных в ряде случаев не сопровождается их высоким качеством. Для всеобщего открытого пользования публикуется информация, не представляющая большой ценности и не вызывающая интереса у населения. При этом самые ценные сведения часто можно получить у предприятий только на платной основе. Некоторые платформы открытых данных не имеют официального статуса, что делает возможным существование «серого» сегмента рынка информационных услуг<sup>107</sup>.

По форме размещения можно выделить следующие группы региональных платформ открытых данных:

1) Отдельные порталы открытых данных регионов/муниципалитетов

К удачным примерам сайтов этой категории можно отнести платформы Москвы, Санкт-Петербурга, Пермского края и Ульяновской области.

2) Размещение базы открытых данных на странице главного сайта региона/муниципалитета. Анализ подобных информационных ресурсов позволяет усомниться в эффективности такой формы размещения информации. К недостаткам относятся отсутствие единого подхода к предоставлению данных (каждое ведомство публикует по-своему), устаревшие, неактуальные сведения, не обновляемые наборы данных, одна ссылка для скачивания для нескольких наборов данных. В качестве примера этой категории размещения информации можно привести открытые данные на сайте Южно-Сахалинска, Курганской и Амурской областей.

---

<sup>106</sup> Доклад об итогах внедрения системы "Открытое правительство" России и ее перспективах до 2024 года <http://report.open.gov.ru>

<sup>107</sup> Доклад об итогах внедрения системы "Открытое правительство" России и ее перспективах до 2024 года <http://report.open.gov.ru>

3) Раздел открытых данных на региональном портале Электронного правительства или на портале Открытости. Так, открытые данные Астраханской области размещены на портале Электронного Правительства, а открытые данные республик Башкортостан и Татарстан можно найти на порталах открытости соответствующих республик.

4) Открытые данные в рамках сайтов отдельных региональных министерств и ведомств. Эту модель предпочли такие регионы, как Мурманская область, Якутия, Алтайский край и другие. Представленный способ размещения материала имеет свои минусы, а именно разрозненность публикаций отдельных министерств и ведомств и отсутствие системного подхода<sup>108</sup>.

Проведённое исследование позволяет сделать вывод, что большинство региональных порталов открытых данных отличаются широтой наполнения и разнообразием представленной тематики. Размещенная информация на порталах сгруппирована по направлениям, что позволяет в ней легко ориентироваться. На многих сайтах созданы форумы, блоги, приложения, сформированные на основе открытых данных. К достоинствам можно отнести хорошую визуализацию, возможность содержательно наполнять портал (это можно делать автоматически или в ручном режиме), актуализировать данные, обеспечивать их связанность, развивать информационно-справочную систему.

К удачным примерам размещения открытых данных исследователи относят порталы Москвы, Санкт-Петербурга, Тульской и Ульяновской областей. Их достоинства заключаются не только в полезности и актуальности размещённой информации, но также и в постоянной активной работе с сообществом. Постоянно организуются конкурсы для разработчиков, приглашаются эксперты, ведётся работа с журналистами – всё это помогает создавать полезные сервисы и приложения на основе открытых данных.

---

<sup>108</sup> Демушина Открытое правительство как новая модель управления регионом // Научный вестник ВАГС – Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС. – 2016. – № 2. – С. 48–52.

Другим преимуществом названных порталов является то, что в них чётко и ясно прописаны условия использования данных, есть информация о пользе проекта, его целях и задачах, форматах данных; раздел наиболее частых вопросов и ответов; инструмент запроса новых наборов данных; статистика по наборам данных (скачивания, просмотры).

Концепция открытого Правительства предполагает помимо информационной открытости органов власти также вовлечение граждан в процесс управления. Можно констатировать пока только отдельные попытки предоставить гражданам эту возможность. Так, в качестве примера можно назвать платформу «Наш Санкт-Петербург», запущенную 20 марта 2014 года, с помощью которой жители северной столицы могут подавать жалобы на городские проблемы. Подобную услугу предлагает портал Иркутской области. Интересные предложения можно найти на портале Тульской области, который содержит ряд мобильных сервисов. Среди них можно отметить приложения «Донор», «Культурный навигатор» и «Инвестиционный портал Тульской области», с помощью которого потенциальные инвесторы и руководители могут получить полную информацию о бизнес-среде Тульской области. Наибольшую известность получила платформа «Активный гражданин», запущенная в 2014 году в Москве по инициативе мэра С. Собянина. В 2018 году в процессе разработки находятся подобные ресурсы в других регионах России. С помощью электронных референдумов, организуемых на платформе, граждане могут проголосовать за решение городской проблемы, выдвинутой для коллективного обсуждения. На данный момент на платформе зарегистрировано более 2,1 млн граждан и проведено более 3700 голосований. Недостатком данного информационного ресурса критики считают отсутствие возможности самим предложить тему для дискуссии.

Анализируя содержание большинства региональных российских порталов, можно отметить их следующие недостатки:

- 1) несвоевременное обновление сайтов (ряд порталов не обновляется месяцами и даже годами);

2) техническое несовершенство: нерабочие ссылки на скачивание данных, ошибки в географических данных и координатах, отсутствие/невозможность связи с ответственными за обновление лицами, отсутствие паспортов наборов данных;

3) формальное отношение органов власти к таким ресурсам и, как следствие, слабая востребованность содержания ресурсов основной частью населения.

В Волгоградской области в 2014 году был создан ресурс «Открытый регион», который функционировал на портале Губернатора и Администрации региона. С помощью сайта можно было найти общедоступную информацию о деятельности государственных органов Волгоградской области. Портал включал в себя следующие разделы: «Открытый бюджет», «Обсуждение закупок», «Общественный совет», «Открытые данные». На странице сайта присутствовали три Интернет-приемные (уполномоченного по правам предпринимателей, уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по правам человека). Реально работала только одна из них - Интернет-приемная уполномоченного по правам ребенка, с помощью которой можно было направить чиновнику обращение в электронном виде. В настоящее время ресурс «Открытый регион» можно найти на старой версии сайта Администрации области, однако большинство его ссылок неактивны. Открытые данные Волгоградской области стали отдельным разделом портала Администрации Волгоградской области. Все прочие разделы просто прекратили свое существование.

Таким образом, принцип открытости, активно внедряемый во всем мире и во многих регионах нашей страны, пока не получил достаточного распространения в Волгоградской области.

Еще одним способом повысить качество государственного управления является создание органами власти цифровых платформ для развития городской инфраструктуры и более эффективного использования ресурсов. Поскольку реализация данных проектов возможна с помощью широкого применения новейших информационных технологий, концепция получила название «Ум-

ный город» (от английского «smart city»). Выделяют следующие цели платформ и сервисов Умного города:

1) рациональное и эффективное использование объектов региональной и муниципальной инфраструктуры.

2) комплексное благоустройство окружающей среды.

3) оперативный обмен данными между органами власти, представителями бизнеса и гражданами.

4) установление тесных связей между управленческим аппаратом и местными жителями, позволяющими влиять на процесс принятия управленческих решений.

5) решение экологических проблем.

Предполагается, что платформы и сервисы умных городов будут охватывать очень широкую сферу действия и касаться практически всех аспектов государственного управления. Опыт развитых стран показывает, что наиболее эффективной технологий и сервисов в таких сферах как транспорт, здравоохранение, образование, строительство, мониторинг экологической обстановки, городское планирование, переработка отходов, энергетика, чрезвычайные ситуации, общественное питание, сфера услуг и многое другое<sup>109</sup>.

Ученые выделяют ряд признаков умных городов:

- умное управление («smart governance»), предполагающее быстрое реагирование на запросы населения и повышение качества управленческих услуг;

- умные граждане (активные, неравнодушные люди, имеющие равный доступ к информационным технологиям и достаточный объем знаний);

- умная среда обитания, предполагающая современные технологии эффективного энергосбережения;

---

<sup>109</sup> Chamoso P. et al. Tendencies of technologies and platforms in smart cities: A state-of-the-art review // *Wireless Communications and Mobile Computing*. – 2018. – Т. 2018; Lv Z. et al. Government affairs service platform for smart city // *Future Generation Computer Systems*. – 2018. – Т. 81. – С. 443–451; Reuver M., Sørensen C., Basole R. C. The digital platform: a research agenda // *Journal of Information Technology*. – 2018. – Т. 33. – № 2. – С. 124–135; Куприяновский В. П. и др. Умные города как «столицы» цифровой экономики // *International Journal of Open Information Technologies*. – 2016. – Т. 4. – № 2.

- умный транспорт (мобильные интеллектуальные транспортные системы);
- умная экономика (гибкая и склонная к инновациям);
- умный образ жизни (здравоохранение, социальное обслуживание и безопасность)<sup>110</sup>.

Зарубежные ученые следующим образом классифицируют сервисы умных городов, получившие распространение в ряде экономически развитых стран. В основу классификации при этом ставятся критерии цели и сферы применения<sup>111</sup>.

- 1) Направленные на сохранение природных ресурсов и энергии.
- 2) Способствующие повышению эффективности городского транспорта и развитию мобильности местного населения.
- 3) Развивающие городскую среду.
- 4) Повышающие качество жизни людей (безопасность, здравоохранение, культура людей).
- 5) Способствующие повышению качества регионального и местного управления и вовлечению граждан в процесс принятия управленческих решений.
- 6) Развивающие экономику региона с помощью поддержки инноваций и поощрения предпринимательства.

В настоящее время можно наблюдать рост количества городов, внедряющих платформы и сервисы умных городов. К странам, наиболее активно использующим «умные технологии», относятся Сингапур, Объединенные Арабские Эмираты, Великобритания, США, Китай, Япония, Бразилия и другие.

К одной из важнейших целей внедрения «умных» технологий относится повышение качества государственного управления, а также доступности и про-

---

<sup>110</sup> Вершинина И. А. «Умные» города: перспективы появления и развития в России // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 2016. – Т. 22. – № 2. – С. 163–175.

<sup>111</sup> Neirotti P. et al. Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts // Cities. – 2014. – Т. 38. – С. 25–36.

зрачности услуг, оказываемых органами власти. Реализации этой цели способствует активное участие населения в процессе управления. Превращение гражданина из пассивного потребителя в активного участника является целью платформ, созданных органами власти ряда стран. В частности, платформа «Умный Лондон», созданная городской администрацией, предоставляет жителям города самостоятельно решать вопросы городского планирования, обсуждать актуальные городские проблемы, голосовать онлайн, выдвигать собственные идеи. Правительство колумбийского города Боготы основало платформу «Мой идеальный город Богота» в рамках концепции «Город для жителей, создаваемый самими жителями». Горожане имеют возможность принимать участие в обсуждении выдвигаемых органами власти нововведений, в частности они могут общаться с чиновниками в режиме реального времени. Похожий дизайн имеет индийская платформа «Мое управление», открытая в 2014 году и предлагающая высказаться по поводу проектов, выдвигаемых органами власти. В Китае разрабатываются «умные» платформы, использующие данные геолокации, для прогнозирования различных аспектов городской жизни: движения транспорта, предотвращения или оперативного решения экологических проблем, регулирования транспортных потоков, прогнозирования возможных стихийных бедствий<sup>112</sup>.

В России применение умных технологий можно пока наблюдать лишь в отдельных самых крупных городах. Так, наиболее активно в этом направлении развивается Москва, где за последние несколько лет можно наблюдать активную автоматизацию ряда отраслей городского хозяйства, таких как образование и здравоохранение. В частности, с 2011 года успешно функционирует Единая медицинская информационно-аналитическая система, позволяющая регулировать потоки пациентов, вести электронные карты пациентов, выписывать электронные рецепты и т.д. Кроме того, в столице действует еще ряд платформ, среди которых Московская электронная школа (создающая единую информа-

---

<sup>112</sup> Lv Z. et al. Government affairs service platform for smart city // Future Generation Computer Systems. – 2018. – Т. 81. – С. 443–451.

ционную среду школы), а также Интеллектуальная транспортная система (регулирующая транспортные потоки столицы).

Санкт-Петербург также достиг впечатляющих успехов в процессе внедрения сервисов умного города, создав цифровую платформу «Безопасный город», объединяющую целый ряд сервисов. В ближайшее время к ним добавится дополнительный сервис «Экологический паспорт», включающий в себя систему мониторинга экологической системы в городе. В Санкт-Петербурге также успешно действует «Единая система строительного комплекса», позволяющая застройщику в режиме онлайн наблюдать стадии прохождения заявки<sup>113</sup>.

Отдельные сервисы умного города также можно наблюдать в Екатеринбурге и Новосибирске. Остальные регионы России только еще начинают свой путь перехода к умным технологиям. Так, в Волгограде электронные дневники функционируют не во всех школах. Достаточно проблематично записаться на прием к врачу онлайн. О других, более сложных и продвинутых сервисах умного города речи не идет. Еще хуже дела обстоят в области, где зачастую просто отсутствует Интернет.

### **3.2. Проблемы и перспективы формирования платформ регионального государственного управления**

Растущие требования к изменениям работы в государственном управлении, обусловленные скоростью принятия решений, привели к пересмотру работы государственной системы управления в целом. Прежде всего, предоставление услуг, которые в настоящее время осуществляются по давно отработанной циклической схеме, происходит в очень затяжной промежуток времени, и может занимать до нескольких лет. Это приводит к затягиванию решений отдельных

---

<sup>113</sup> Рудычева Н. Есть ли в России «умные города»? // [http://smartcity.cnews.ru/articles/2018-08-14\\_est\\_li\\_v\\_rossii\\_umnye\\_goroda/5](http://smartcity.cnews.ru/articles/2018-08-14_est_li_v_rossii_umnye_goroda/5)

вопросов, образованию очередей, потере документов или времени действия определенных документов и др.

Один из позитивных шагов в оптимизации государственного управления – введение портала «Государственные услуги», который способен обеспечить открытость деятельности государственной власти, предоставляя государственные услуги в электронной форме. Так же внедрена система многофункциональных центров, которые способны ускорить выполнение услуг потребителям. Можно отметить и другие государственные разработки: «Умный город», «Открытое правительство», «Электронный дневник», региональный портал Госуслуг, «Электронная приемная» и др. Однако применение цифровых технологий в настоящее время не используется в полном объеме. Потребители цифровых услуг не имеют опыта, знаний и умений для пользования новыми сервисами. Вместе с этим у населения существует страх потери персональных данных или использования их не по назначению.

В итоге возникает необходимость к изменению понимания государственного устройства в связи с новыми цифровыми возможностями. В настоящее время основными задачами выступают: подготовка населения к ознакомлению, принятию и применению цифровых услуг; подготовка компетентных специалистов, предоставляющих цифровые услуги, формирование их профессиональных качеств, связанных с новой деятельностью.

Непринятие или нежелание принимать населением новых технологий, прежде всего, зависит от сложившегося годами представления о работе государственных и региональных органов власти, осознания проблематики получения тех или иных услуг, уверенности в своей устоявшейся позиции, и как следствие, недоверия в возможности положительных изменений. Вместе с этим, ситуация недоверия базируется на вполне реальных проблемах, связанных с невозможностью доступа к электронным носителям. Например, отсутствием персонального компьютера; отдаленностью проживания от цифрового сигнала, что характерно для многих маленьких городов, деревень, сел, редкоселенной

местности; неумение пользоваться цифровыми технологиями, что отмечается чаще у пожилого или малообразованного населения.

В октябре 2018 года Правительством Российской Федерации были отмечены основные направления решения задач, касающихся реализации проектов, в том числе и региональных, в рамках цифровизации. В целях достижения основных положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в план включены следующие шаги<sup>114</sup>:

- рост цифровой грамотности населения;
- увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации.

Технологические инновации, прежде всего, должны быть направлены на ускоренное внедрение цифровых технологий в деятельность организаций с целью их трансформации, перестройки на новый вид функционирования. Особое значение придается организациям, связанным с государственным участием. Именно на них возлагается задача по формированию инновационной инфраструктуры в сфере российской экономики.

Как следствие, экономическая цифровизация напрямую затрагивает и социальную сферу. Ускоренное внедрение цифровых технологий формирует новые вызовы. В связи с этим, учитывая уже полученные достижения в предоставлении государственных услуг, возникает необходимость разработки последовательных мер, позволяющих выйти на новый уровень взаимодействия государства с гражданами и субъектами предпринимательства с помощью перевода взаимодействия в цифровой, инициативный и дистанционный режим.

---

<sup>114</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные 29.09.2018г. <http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2018/10/ne0vGNJUk9SQjlGNNsXlX2d2CpCho9qS.pdf>.

В экономической сфере к 2024 году Правительством Российской Федерации планируется обеспечение решения следующих задач в области государственного управления<sup>115</sup>:

- создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе к каждой сфере;
- создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных преимущественно на основе отечественных разработок;
- обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров;
- обеспечение информационной безопасности на основе отечественных разработок при передаче, обработке и хранении данных, гарантирующей защиту интересов личности, бизнеса и государства;
- создание сквозных цифровых технологий преимущественно на основе отечественных разработок;
- внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей;
- оптимизация и стандартизация процессов предоставления государственных и муниципальных услуг, функций и сервисов; внедрение новых принципов оказания государственных и муниципальных услуг, ориентированных на максимальное удобство для граждан и организаций, проактивность, экстерриториальность и многоканальность их предоставления;
- создание единой платформы по принципу «одного окна» с целью обеспечения граждан единой точкой доступа для взаимодействия с государством.

---

<sup>115</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные 29.09.2018г. <http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2018/10/ne0vGNJUk9SQjIGNNsXlX2d2CpCho9qS.pdf>.

Вместе с этим, отмечается важность других факторов, непосредственно связанных с внедрением цифровизации: безопасность, образование, наука и технологии, здравоохранение, культура. Рассмотрим необходимость актуализации внимания на эти составляющие.

Безопасность в информационной среде в настоящее время имеет обоснованные риски, которые могут представляться как технические угрозы (техническая утечка информации, нарушение базы данных, сбой компьютерного оборудования и др.), так и физические угрозы (несанкционированный доступ к закрытым источникам, запуск вирусной программы, кража данных и др.)

Повышение безопасности в информационной среде для граждан, бизнеса и органов государственной власти может быть достигнуто за счет<sup>116</sup>:

- обеспечения маршрутизации сетевого трафика информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- стимулирования разработки и дальнейшего использования отечественного программного обеспечения в деятельности органов государственной власти, государственных корпораций и компаний с государственным участием;
- актуализации нормативно-правовых требований к устойчивости и безопасности сетей связи и оборудования органов государственной власти и организаций, принятия комплекса стандартов в области информационной безопасности;
- формирования специализированных ресурсов, направленных на предупреждение и противодействие киберугрозам в информационной среде, создание системы фильтрации интернет-трафика при использовании информационных ресурсов детьми, обеспечение доступа граждан к информации о случаях использования их персональных данных и др.

---

<sup>116</sup> Основные направления деятельности Правительства российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные 29.09.2018г. <http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2018/10/ne0vGNJUk9SQjlGNNsXlX2d2CpCho9qS.pdf>.

Образование в данном случае играет первостепенную роль, тогда как одной из проблем утечки данных может стать просто нецелесообразное или дилетантское использование сети «Интернет». Это может касаться как обычных граждан-пользователей государственных услуг, так и специалистов, предоставляющих услуги.

Образовательная деятельность предполагается в двух направлениях:

- в части обеспечения подготовки высококвалифицированных кадров для цифровой экономики, в том числе поддержка талантливых школьников и студентов;
- в части содействия гражданам в освоении цифровой грамотности и компетенций цифровой экономики, в том числе предусматривающее обучение по онлайн-программам;

В сфере науки и технологий на государственном уровне планируется создание единой цифровой платформы научного и научно-технического взаимодействия, организации и проведения совместных исследований в удаленном доступе и цифровая система управления сервисами научной инфраструктуры коллективного пользования.

Здравоохранение, как одна из стратегически важных отраслей, нуждается в развитии эффективного информационного взаимодействия медицинских организаций между собой и с населением на основе единой государственной информационной системы здравоохранения.

Дополнительный культурный аспект выделяется как объект, формирующий сознание населения. Внедрение цифровых технологий в культурное пространство страны заключается в проведении онлайн-трансляций ключевых мероприятий в сфере культуры, знаковых театральных постановок, экскурсий по крупнейшим выставкам. Это создаст условия доступа к услугам культуры большого количества населения, в том числе людей, имеющих ограниченные возможности здоровья. Также, в целях сохранения культурного наследия страны и предоставления доступа к его уникальным объектам планируется оцифровка книжных памятников.

Внедрение цифровых технологий и платформенных решений в практическую деятельность органов государственного управления регионального уровня должно включать мероприятия, направленные на обеспечение постоянно обновляемого кадрового потенциала цифровой экономики и компетентности граждан и подготовки кадров. Как факт, обеспечение специалистами возможности использования цифровых технологий в государственном управлении должно сопровождать развитие инфраструктуры сетей связи, хранения и обработки данных.

Совершенствование взаимодействия государственных органов и организаций с гражданами при предоставлении услуг должно производиться за счет реализации механизмов персонифицированного информирования граждан. Реализация такого механизма может осуществляться за счет объединения отдельных данных в информационных ресурсах, а также развития информационных систем, операторами которых должны быть государственные организации.

Специалисты РАНХиГС в своей разработке «Цифровое будущее государственного управления по результатам» выделили три критерия цифровизации в государственном управлении - обоснованность, результативность и эффективность<sup>117</sup>. Результативность отмечается в том, что внедрение цифровой технологии должно способствовать удовлетворению потребностей повышения качества государственного управления и обеспечивать повышение результативности государственного управления. Эффективность, рассматривается с точки зрения экономической составляющей, которая оценивает способность цифровой технологии влиять на снижение бюджетных расходов (как правило это содержание аппарата и его деятельности). Обоснованность цифровизации является до настоящего времени дискуссионным вопросом, так как происходят внутренние изменения функциональных особенностей деятельности государственной

---

<sup>117</sup> Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов, Е. Н. Ключкова, Э. В. Талапина, Я. Ю. Старцев. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. – 114 с. – (Научные доклады: государственное управление).

службы (например, рост обязанностей, в том числе и в рамках государственного контроля, увеличение расходов на вновь появившиеся обязанности и др.).

В то же время, по мнению специалистов, внедрение современных цифровых технологий в государственное управление позволяет найти много преимуществ. Например, сократить число государственных функций в связи с внедрением технологий, позволяющих производить машинный или безбумажный обмен информацией. Вместе с этим может появиться возможность для снижения текущих расходов на содержание государственных аппаратов, снижаются и коррупционные риски.

Можно отметить, что региональное управление является калькой государственного управления, а значит, включает в свою деятельность аналогичные функции. Однако управление в различных регионах имеет свои региональные особенности, с которыми может быть связано определенное отличие в подходах к инновациям в управлении.

Обзор региональных практик в рамках внедрения цифровизации показывает различные подходы региональных властей к новым технологиям. Так, опыт Астраханской области заключается во внедрении в работу исполнительных органов власти Интернет-портала, который является основным информационным ресурсом органов власти Астраханской области<sup>118</sup>. Акцент поставлен на повышении открытости деятельности региональных властей, развитии комфортной среды для взаимодействия властей и граждан. Также построение единой информационно-технологической инфраструктуры органов власти, способствует объединению территориально-распределенных информационных ресурсов. В частности, включение в работу регионального управления системы электронного документооборота, которая способствует оперативному и прозрачному взаимодействию структурных единиц, находящихся в ведомстве губернатора Астраханской области.

---

<sup>118</sup> Сулимин А.Н. Особенности реализации принципов открытого (электронного) регионального управления в Астраханской области // Вестник экспертного совета. – 2015. – № 3 (3). – С. 59–65.

В Ульяновской области разработана Концепция внедрения интеллектуальных цифровых технологий «Умный регион» на 2017-2030 годы, которая определяет внедрение в различные сферы жизни информационно-коммуникационных технологий, способных ускорить экономическое развитие территорий и повысить качество жизни граждан. Поставленные задачи в Концепции направлены на развитие цифровых механизмов электронного правительства для принятия управленческих решений, цифровизацию различных экономических отраслей и сфер общественной жизни<sup>119</sup>. Определенное внимание направлено на создание условий, способствующих переходу населения и организаций к более широкому использованию интеллектуальных цифровых технологий, создание новых публичных сервисов для граждан, формирование культуры информационного общества у населения, распространение достижений умных городов на негородские районы, внедрение информатизации во все муниципальные образования.

Ленинградская область в свою очередь - первый регион, где планируется развивать и тестировать инновационные системы. Решение о включении Ленинградской области в пилотный проект по тестированию цифровых технологий было принято на пленарном заседании конференции «Особенности региональной цифровизации» 15 ноября 2018 года. В регионе планируют создать системы цифровой медицины и экономики, а также появятся «умные города». Одной из особенностей можно отметить формирование так называемых «супер-сервисов», которые направлены на упрощение управленческих процессов. При этом возникают новые предложения по реализации проектов. Один из них связан с привлечением четкого статистическо-информационного подхода. По мнению заместителя губернатора Ленинградской области, внедрение цифровых технологий в региональное управление способствует проведению эффективно-

---

<sup>119</sup> Концепция внедрения интеллектуальных цифровых технологий в Ульяновской области «Умный регион» на 2017-2030 годы, одобрена распоряжением Губернатора Ульяновской области от 19.07.2017 № 653-р.

го анализа ситуации в регионе (экономической, демографической и т.д.)<sup>120</sup>. Это может определить включение прогностической функции в управление областью.

Для того чтобы определить основные проблемы цифровизации регионального управления необходимо рассмотреть все ключевые области внедрения инновационных технологий в деятельность региона. К ним относятся направления, которые обеспечивают жизнеспособность, развитие и перспективы региона: правовое регулирование, региональная информационная инфраструктура, кадры, информационная безопасность, образование, здравоохранение, культура, туризм, строительство, ЖКХ, транспорт.

Правовое регулирование внедрения цифровых технологий основаны на федеральных документах, утвержденных Президентом и Правительством Российской Федерации. К ним относятся: Стратегия научно-технологического развития России, утв. Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642, Стратегия развития информационного общества в РФ на 2017-2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 09.05.2017, Стратегия экономической безопасности РФ до 2030 года, утв. Указом Президента РФ от 13.05.2017 №208, Основные направления государственной политики по развитию конкуренции, утв. Указом Президента РФ от 01.12.2017 № 618, федеральная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р.

Региональные стратегические документы, принятые в различных регионах Российской Федерации базируются на Стратегиях социально-экономического развития. Так в 3 регионах (республика Татарстан, Ульяновская область, Самарская область) приняты Отраслевые стратегии в сфере циф-

---

<sup>120</sup> Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов, Е. Н. Ключкова, Э. В. Талапина, Я. Ю. Старцев. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. – 114 с. – (Научные доклады: государственное управление).

ровых технологий, в 8 регионах - Концепции развития цифровых технологий<sup>121</sup>. Также в регионах разработаны Государственные программы по развитию информационного общества и ряд специальных подзадачных документов (планы, дорожные карты и др.).

Неотъемлемой частью правового регулирования становится и принятие нормативно-правовых актов, осуществляющих координацию и регулирование деятельности различных структур региона в сфере цифровых технологий (Указы, приказы, постановления, распоряжения и др.).

Информационная инфраструктура является основой цифровой экономики, она объединяет средства коммуникаций, Центры обработки данных, Единую государственную платформу облачного хранения данных и инфраструктуру пространственных данных<sup>122</sup>. Важным элементом информационной инфраструктуры является сеть Интернет, которая позволяет осуществлять экономическую деятельность виртуальных предприятий. В регионах уже созданы и успешно функционируют Центры коллективного пользования компьютерной техникой и сетями связи, Центры обработки данных (ЦОД), способствующие сбору, хранению и обработке статистической и управленческой информации для принятия решений регионального характера и передачи сведений на федеральный уровень.

Специалисты программы «Цифровая экономика» отмечают, что одна из основных проблем, которые возникают при реализации инициатив цифровой экономики – это прежде всего кадры. Более активное участие регионов и проводимая ими грамотная кадровая политика способствуют удержанию на местах талантливых молодых специалистов. Подготовка кадров для развития цифровой экономики формируется на базе многих российских вузов, в том числе и

---

<sup>121</sup> Мониторинг регионального законодательства в сфере развития цифровой экономики в регионах АИРР, Томск, 2018. <http://i-regions.org/images/files/monitoring-regionalnogo-zakonodatelstva.pdf>.

<sup>122</sup> Апатова Н. В., Королев О. Л. Проблемы формирования инновационной инфраструктуры региона в условиях цифровой экономики / Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. Том 3 (69). 2017 г. № 1. С. 3–11.

базирующихся непосредственно в регионах (Донской государственной технической университет (ДГТУ), Уральский федеральный университет (УрФУ) и т.д. Особое внимание заслуживают специалисты по IT-технологиям, обеспечивающие техническую реализацию цифровых проектов (внедрение и использование технологий искусственного интеллекта, виртуальной и дополненной реальности, блокчейна и т.д.). Так же ведется подготовка необходимых специалистов в области юриспруденции, цифровой экономики. Большое значение имеет подготовка кадров по узким специализациям, имеющим специфику в цифровых системах (к примеру, моделирование физических систем).

Образовательная система в регионах включает введение сетевых и образовательных программ, не только для взрослых, а и также направленные на подготовку специалистов «с детства» («Электронный детский сад», «Электронная школа», «Электронный колледж» и др.). Можно отметить, что онлайн-обучение становится более популярным в подготовке кадров для реализации цифровых проектов.

В рамках повышения цифровой грамотности в вузах и организациях реализуются программы переподготовки различных категория – госслужащих, педагогов, работников здравоохранения и др. Так же рассматривается возможность реализации программ переподготовки для новых профессий и направлений деятельности, связанных с цифровой экономикой, которые будут охватывать граждан старше 50 лет, граждан с ограниченными возможностями здоровья, а также безработных граждан.

Информационная безопасность включает обеспечение защиты личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз путём обеспечения единства, устойчивости и безопасности информационной инфраструктуры. Для этого регионы ведут работу по информированности и повышению грамотности населения в вопросах информационной безопасности. Осуществляется использование сертифицированных компьютерных программ, шифрование сетевых соединений в организациях, внедрение отечественного программного обеспечения. Одной из задач является квалифицированная под-

держка средств информационной безопасности положительно зарекомендовавшими себя отечественными компаниями.

Главной целью внедрения цифровых технологий в здравоохранение является повышение доступности качественных медицинских услуг и медицинских товаров с помощью использования цифровых медицинских сервисов. Большую роль в сфере «умного здоровья» играют персональные устройства и специальные приложения для смартфонов, которые помогают гражданам в профилактике заболеваний и способствуют поддержанию здорового образа жизни и созданию сообществ граждан, исследователей и медиков, исповедующих принципы инновационного здравоохранения и здоровьесбережения. Так в регионах активно создаются информационно-аналитические системы в целях автоматизации всех процессов оказания медицинской помощи и переводу медицинской документации в электронный вид (Липецкая область, Республика КОМИ). В регионах развиваются телемедицинские технологии, внедряются современные методы диагностики с применением информационных технологий, роботизированных комплексов, робототехники. В работу медицинских учреждений включаются технологии дополнительной реальности, например, программный комплекс «Виртуальная клиника» (Самарская область). Подобные технологии внедряются в обучение студентов в медицинских образовательных организациях («Виртуальный хирург»). Многие профильные университеты предлагают свои современные технологические разработки в области медицины.

Культура и туризм - это сферы, направленные на формирование высокого интеллектуального и культурного уровня жителей региона. Использование возможностей цифровых технологий в этих областях, прежде всего, направлено на привлечение внимания к региону, формированию его положительного имиджа, привлечению в регион финансовый вливаний. Цифровизация культурной и туристической деятельности включает в себя внедрение виртуальных технологий (виртуальные туры, виртуальный музей и др.), расширение действия сети «Интернет» в местах отдыха, парках, на туристических объектах и т.д., создание единой информационной среды о времени и месте проведения культурных

мероприятий. Формирование интерактивной туристической карты, внедрение системы электронных билетов и т.д. Так в Новгородской области появилась технологическая возможность с помощью новых технологий подсчитывать количество туристов в регионе, получая информацию от мобильных телефонов, которые привозят с собой туристы.

Целью внедрения цифровых технологий в сферу строительства является повышение эффективности проектирования и строительства объектов недвижимости, обеспечение высокого качества планировки населённых пунктов. В сфере жилищного строительства проявляется применение систем мониторинга строительного комплекса, технологий информационного моделирования, формирования электронных услуг по дистанционному и электронному оформлению документации, связанной планированием объектов и строительством.

Сфера строительства неотъемлемо связана с системой жилищно-коммунального обслуживания. В сфере ЖКХ создаются условия для оснащения системами мониторинга, анализа и прогнозирования поломок внутридомовой инфраструктуры (лифты, трубопроводы и т.д.), внедрение системы «Государственные и муниципальные услуги» регионального уровня с возможностью получения открытой информации о деятельности управляющих компаний, и др. Так, в Новгородской области устанавливается умная система контроля приборов учета коммунальных услуг. В 2017 году пилотный проект был успешно опробован на 200 учреждениях образования. Новая система уже позволяет снизить затраты на оплату услуг ЖКХ. В Северной Осетии осуществляется пилотный проект по созданию интеллектуальной платформы в сфере ЖКХ, которая позволит вести прозрачный учет начисления стоимости за потребленные ресурсы и оплачивать услуги на выходя из дома.

Транспортная инфраструктура представляет собой важный объект, который создает и реализует общие условия для функционирования производства и жизни населения. Внедрение цифровых технологий в сферу транспорта способствует повышению эффективности использования общественного транспорта, транспортной инфраструктуры, повышению эффективности и безопасности

грузовых перевозок, обеспечению высокого качества транспортных услуг. Например, с помощью смартфонов жители Северной Осетии в настоящее время могут отслеживать передвижение общественного транспорта, узнавать время прибытия к нужной остановке в связи с внедрением интеллектуальной платформы в сфере транспортных услуг. Аналогично, в Тюменской области проведены разработки в рамках проекта Smart City («Умный город»), которые включают в себя городскую систему информирования пассажиров о расписании движения автобусов, адаптивные светофоры, которые подстраивают свою работу под текущую дорожную обстановку, технологию создания систем интеллектуального освещения.

Внедрение инноваций во все сферы жизни, выработка перспективных проектов развития региона и мер их поддержки проводятся и в Волгоградской области в рамках цифровой трансформации<sup>123</sup>.

Создание основы для цифровой трансформации Волгоградской области началось еще в 2015 году. Сегодня уже работает региональная система электронного межведомственного взаимодействия и документооборота; система управления и передачи данных, объединившая все органы исполнительной власти, государственные учреждения, администрации муниципальных районов и городских поселений в единую телекоммуникационную сеть. В 2019 году в систему войдут администрации сельских поселений.

В настоящее время в регионе действуют более 50 информационных систем, в том числе портал «Государственные и муниципальные услуги», «Электронный дневник», информационная система в сфере здравоохранения и другие. В марте 2018 г. введен в эксплуатацию единый региональный центр обработки данных, в который переведены все государственные информационные системы<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Волгоградская область продолжает формирование стратегии цифровизации региона. Портал комитета экономической политики и развития Волгоградской области. <http://economics.volgograd.ru/current-activity/cooperation/news/203504/>.

<sup>124</sup> Волгоградская область продолжает формирование стратегии цифровизации региона. Портал комитета экономической политики и развития Волгоградской области. <http://economics.volgograd.ru/current-activity/cooperation/news/203504/>.

Одной из приоритетных задач в цифровизации региона стала подготовка к ЧМ-2018, когда наряду со строительством спортивных объектов, масштабным обновлением дорог, гостиниц, общественных пространств были созданы важнейшие элементы цифровой инфраструктуры. На сегодняшний момент в Волгоградской области действует региональный ситуационный центр, который стал ядром аналитической обработки информации и оперативного принятия решений. Комплексные системы видеонаблюдения, управления дорожным движением, диспетчеризации пассажирского транспорта, созданные во время подготовки к мировому футбольному первенству, стали основой системы безопасности жизнедеятельности и обеспечения современной комфортной среды для жителей и гостей региона. В результате по итогам 2017 года Волгоградская область по уровню информатизации в рейтинге регионов России занимает 39-е место.

### **3.3. Использование платформ регионального государственного управления: социокультурный аспект**

Государство есть продукт общественного развития, вследствие этого по мере формирования и осложнения общественных отношений неотвратимо трансформируется и сущность, форма, структура механизма государства. Современный период отличается переходом на принципиально иной этап социального развития, сопряженный с созданием информационного общества.

Результатом процесса информатизации стало появление информационного социального пространства, где воздействуют не на материальные объекты, а на символы, идеи, образы, интеллект, знания, что символизирует переход от индустриального (капиталистического) общества к информационному. Экономическая сущность современного мира, выбор который носил экономический характер, подвергнута атаке со стороны информационного общества. Автоматизация технологических процессов ограничивает значение

человеческого фактора в промышленной сфере. Рабочая сила либо переходит в сферу услуг, или предпочитает наблюдать за афферентной и замысловатой аппаратурой, которую Ж. Бодриар назвал «рабочие манекены». Ускорение динамики развития и внедрения информационно-цифровых технологий, которая принужденно вдыхала жизнь в государство и капитализм, теперь хоронит старую парадигму индустриального общества и бросает обществу новые социальные и культурные вызовы.

«Информационное общество предполагает специфическую форму управления социальными процессами. А поскольку главным «управляющим» институтом в современном государственно-организованном обществе выступает государство (в лице соответствующих государственных органов и должностных лиц), то и оно должно встать на новые информационные «рельсы». Так, выделяют следующие этапы развития общества и, соответственно, государства<sup>125</sup>:

- 1) доиндустриальное общество – контрольное государство;
- 2) индустриальное общество – правовое государство;
- 3) постиндустриальное общество – социальное государство;
- 4) информационное общество – электронное государство».

Создание электронного государства состоит в широком внедрении в практику государственного управления общественных и правовых институтов, опирающихся на использование информационно-коммуникационных технологий. На современном этапе развития социума речь, в общем, идет об обществе с цифровой экономикой, управляемом на основе цифровой платформы. Такое общество все чаще называют «цифровым». В складывающейся ситуации актуальным становится анализ социально-культурных аспектов развивающихся процессов).

При внедрении цифровых технологий необходимо учитывать, что любая технология, даже изначально нейтральная, приобретает свою качественную оценку только в контексте нравственности её последующего применения. Рис-

---

<sup>125</sup> Ковалева Н. Н. Информационное право России: Учебное пособие. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2007. – 360 с.

ки и опасности, которые несёт с собой проект «Цифровая экономика РФ»<sup>126</sup>, должны быть самым тщательным образом проанализированы и оценены на предмет угроз суверенитету человеческой личности и российского государства, а также для национальной безопасности России.

Упорядочивание функций государства по регулированию взаимосвязи экономических субъектов, согласованности их запросов в электронной среде реализовывается по ряду основных направлений<sup>127</sup>:

- «усиление транспарентности деятельности органов власти и управления;
- получение информации от субъектов бизнеса и граждан с помощью электронных технологий;
- формирование института электронного участия граждан в обсуждении государственных инициатив;
- перевод технологии предоставления государственных услуг в электронный формат».

Указанные направления развития электронной среды можно обозначить как этап автоматизации процессов взаимодействия общества и государства, в котором субъектом взаимодействия остается человек и как представитель общества и как представитель структур государственного управления.

Для формирования интегрированной системы информационных технологий, при которой граждане должны получать максимум выгод, в РФ была разработана государственная программа «Информационное общество (2011–2020)»<sup>128</sup>, в которой обозначены приоритетные направления деятельности:

---

<sup>126</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 7 августа 2017 г. № 32 ст. 5138.

<sup>127</sup> Безуглая Л. А. Институциональные основания становления информационной экономики. Диссертация на соискание учёной степени кандидата экономических наук. – Ростов-на-Дону, 2013.

<sup>128</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 25.09.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 18 (часть II) ст. 2159.

– «формирование современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг в сфере информационных технологий и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий;

– повышение качества образования, медицинского обслуживания, социальной защиты населения на основе развития и использования информационных технологий;

– совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере;

– развитие экономики Российской Федерации на основе использования информационных технологий;

– повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и коммерческих организаций с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг;

– развитие науки, технологий и техники, подготовка квалифицированных кадров в сфере информационных технологий;

– сохранение культуры многонационального народа Российской Федерации, укрепление нравственных и патриотических принципов в общественном сознании, развитие системы культурного и гуманитарного просвещения;

– противодействие использованию потенциала информационных технологий в целях предупреждения угрозы национальным интересам РФ».

Формулировки данных приоритетных направлений деятельности отражают человекоориентированный подход, стремление к сбалансированной заботе об интересах государства и общества. Когда речь идет о формировании и развитии информационного общества, традиционно предполагается, что в социально-экономических процессах управления активно используется потенциал Интернет-технологий.

Обратимся к статистическим данным об удельном весе организаций, использующих сеть Интернет для взаимодействия с органами государственной

власти и местного самоуправления (таблица 3.3.1)<sup>129</sup>.

Таблица 3.3.1

**Удельный вес организаций, использующих сеть Интернет при взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, в общем числе организаций, проценты**

	2013	2014	2015	2016
Получение информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления	59,7	62,6	63	65
Получение бланков форм (статистической или налоговой отчетности)	71,6	72,2	72,5	73,1
Предоставление заполненных форм (статистической или налоговой отчетности)	70,5	72,3	72,3	72,7
Получение государственных услуг от органов власти только в электронном виде	34,4	35,7	39,7	42,3
Участие в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и/или муниципальных нужд	-	-	41,5	4,8

Данные отражают устойчивый рост с хорошей динамикой. По сути, наблюдается цифровая трансформация общества вообще и экономики, в частности, которая, по мнению экспертов, предопределяет возникновение в России кибергосударства. В данной парадигме создание единой государственной цифровой платформы, которая скооперирует все обособленные системы министерств и ведомств и инвертирует в цифровой формат различные формы взаимодействия граждан и государства, достаточно закономерно.

Для эффективного применения электронных платформ регионального государственного управления необходимо наличие как минимум трех главных предпосылок:

1. «Электронный гражданин» – лицо, имеющее достаточный уровень компьютерной грамотности, способное вести электронный диалог с государственными учреждениями.

2. «Электронный чиновник» – государственный или муниципальный

<sup>129</sup> Информационное общество в Российской Федерации: статистический сборник / К. Э. Лайкам, Г. И. Абдрахманова, Л. М. Гохберг, О. Ю. Дудорова и др.; Росстат, Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2017. – 328 с.

служащий, способный оказать электронные услуги.

3. Электронная (инженерная и информационно-технологическая) инфраструктура, обеспечивающая предоставление доступа в Интернет и иные сетевые службы, протоколы, формирование локальных и территориально распределенных сетей, создание центров обработки данных и т.п.

Следует отметить, что предпринимаемые активные попытки внедрения идеологии «цифровизации» системы управления в России, вполне плодотворны. Сегодня 54 из 82 органов власти в открытой части документооборота перешли к электронному формату<sup>130</sup>.

Транспарентность и интерактивность государственного управления побуждают граждан к участию в демократическом процессе. Во-первых, граждане более уведомлены, во-вторых, демонстрируется их социальная активность, участвуют в обсуждении законопроектов, формируют и распространяют петиции, участвуют в государственном управлении иными способами.

И. Л. Бачило делает акцент на пяти основополагающих платформах, создающих условия для работы инфраструктуры электронного государственного управления<sup>131</sup>:

1. «Развитие производства, адаптация информационных технологий и технологий коммуникаций (связи).

2. Включение потенциала информационно-коммуникационных технологий в рынок – внутренний и внешний.

3. Использование потенциала информационно-коммуникационных технологий для создания сетевого и системно организованного информационного взаимодействия всех видов структур гражданского общества (информационного пространства государства).

4. Превращение информационно-коммуникационных технологий в ре-

---

<sup>130</sup> Комитет проектной деятельности Администрации Владимирской области. Будущее государственного управления – в цифровизации и развитии электронных сервисов [Электронный ресурс]. URL: [https://kpd.avо.ru/main/-/asset\\_publisher/bq82LEFMlgUT/content/budusee-gosupravlenia-v-cifrovizacii-i-razvitii-elektronnyh-servisov](https://kpd.avо.ru/main/-/asset_publisher/bq82LEFMlgUT/content/budusee-gosupravlenia-v-cifrovizacii-i-razvitii-elektronnyh-servisov) (дата обращения: 21.11.2018).

<sup>131</sup> Бачило И. Л. Правовая платформа построения электронного государства / И. Л. Бачило // Информ. право. – 2008. – № 4. – С. 3–8.

альный источник инноваций во всех сферах жизни общества и человека.

5. Правовое обеспечение данной деятельности (создание правовой платформы)».

В процессе использования платформ регионального государственного управления прогнозируются различные виды положительных эффектов: социальный, управленческий, экономический (рис. 3.3.1).



Рис. 3.3.1. Виды эффектов в результате использования платформ регионального государственного управления

В информационном обществе одновременно с формированием разнообразных элементов сетевой информационной экономики идёт образование разнородных сетевых институциональных управленческих структур, подключая институты государственной власти на глобальном, федеральном, региональном

и местном уровнях, а также всевозможные самоорганизующиеся сетевые сообщества населения и профессиональные сообщества.

Одним из элементов формирования инфраструктуры электронного правительства является функционирующий в данное время интернет-портал государственных и муниципальных услуг: [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru). Который репрезентирует внедрение информационно-коммуникационных технологий в работу органов исполнительной власти. Дальнейшими действиями должны стать разработка аналогичных порталов для органов законодательной власти (в данное время они используют только веб-сайты) и органов судебной власти (например, в профессиональном судебском сообществе является предметом обсуждения потенциал интерактивного правосудия – дистанционного рассмотрения дел; где гражданин подает заявление, имея возможность не является в суд, его дело рассматривается, а далее с помощью банка судебных решений он может ознакомиться с итогами его рассмотрения).

Итак, «современные технологии сделают возможным создание среды высокотехнологичной цифровой платформы государственного управления, которая позволит минимизировать влияние человеческого фактора, присущих ему коррупции и ошибок, предоставит возможность автоматизировать сбор статистической, налоговой и иной отчетности, запустить механизм принятия решений на основе машинного анализа реальной ситуации». Данная идея была сформулирована экспертами Центра стратегических разработок на гайдаровском форуме в докладе «Государство как платформа»<sup>132</sup>.

С точки зрения авторов доклада, в России актуализируется важность создания «единой архитектуры государственной цифровой платформы, преодолевающей разрозненность ведомственных систем и базирующейся на едином массиве данных»<sup>133</sup>. Государственные услуги, по мнению авторов, должны

---

<sup>132</sup> Доклад «Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация» [Электронный ресурс]. URL: [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA\\_internet.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf) (дата обращения: 20.11.2018)

<sup>133</sup> Доклад «Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики.

быть преобразованы в электронную форму с системой удаленной биометрической идентификации человека, за ними обращающегося. В цифровой формат, согласно предложениям Центра стратегических разработок, необходимо перевести всю контрольно-надзорную и разрешительную деятельность. В этот же формат переводится и человек: создается его цифровой двойник, который с момента рождения «учитывается» программой и, минуя заявительную систему, автоматически «взаимодействует» с государственными и иными структурами по всем вопросам получения государственных услуг, будь то очередь в детский сад, льготы и пособия, получение паспорта и др. На первый взгляд, налицо человекоориентированность идеи: граждане освобождаются от необходимости оформления массы документов, непосредственного обращения в соответствующие инстанции. Однако при ближайшем рассмотрении возникает ряд вопросов.

Во-первых, это вопрос целеполагания. Существует ли в обществе и в государстве запрос на решение задач, поставленных разработчиками? Не являются ли изложенные идеи заявкой на формирование тотального контроля граждан, как формирующаяся в настоящий период система всеохватного цифрового учёта всех движений товаров, находящихся в сфере розничной торговли, получения Центробанком всех данных о движениях денежных средств по счетам, превентивному запоминанию всех коммуникаций всех граждан системой слежения в сети. Вектор принимаемых решений обеспечен убеждением многих субъектов законодательного процесса в том, что проблемы решаются прежде всего путём контроля и информирования.

Во-вторых, понятие «цифровой двойник» нуждается в конкретизации. «Цифровой двойник» – это виртуальный аналог человека, его «виртуальная копия», файл-досье, сохраненный под идентификационным номером в оцифрованном виде в базе данных. «Цифровой двойник» станет использоваться плат-

---

Цифровая трансформация» [Электронный ресурс]. URL: [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA\\_internet.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf) (дата обращения: 20.09.2018).

формой в качестве носителя первичных прав человека.

То есть с момента рождения «оцифрованный» человек станет полностью контролироваться электронной системой, а все сведения о нем будут накапливаться в настоящем времени и автоматически подвергаться рассмотрению платформенными сервисами, которые будут инициативно предлагать гражданину всевозможные услуги.

В-третьих, оказание государственных услуг предполагается базировать на основе единой цифровой облачной платформы, обладающей открытыми интерфейсами межмашинного взаимодействия и разрешающей, в том числе, независимым поставщикам увеличивать вероятность взаимодействия граждан с государством с помощью образования ими собственных приложений, функционирующих на базе этой платформы.

Но взаимоотношения гражданина и государства сложнее, чем просто предоставление «услуги». Они не сводятся к бизнес-процессам. В данном взаимодействии человек решает свои жизненные ситуации, зачастую, сложные и противоречивые, и делает это самостоятельно, ответственно и по собственной инициативе. Указанная концепция перекладывает инициативу на государство, потенциально развивая в обществе инфантилизм, пассивность и безответственность граждан наряду с противоестественным патернализмом государства.

В-четвертых, современные технологии позволят в ближайшем времени построить среду высокотехнологичной цифровой платформы государственного управления, которая обеспечит минимизацию человеческого участия в принятии решений, автоматизирует сбор статистической, налоговой и иной отчетности, запустит механизм принятия решений на основе машинного анализа реальной ситуации.

Значит, государственных служащих (со всеми их плюсами и минусами) заменит цифровая платформа с преимущественно межмашинным взаимодействием, работающая в автоматическом режиме. Помимо этого, она действует анонимно и не осознавая ответственности (в отличие от государственного или муниципального служащего, которого можно привлечь к ответственности).

Итак, из коммуникации Государство – Гражданин планируется удалить межличностное начало, чувственность, исключив влияние морально – этических факторов на принимаемые решения.

В-пятых, авторы доклада-концепции прогнозируют: «Через 14 лет сервисы автоматически пригласят его [ребёнка] получить паспорт, а также пройти курсы профориентации на основании школьных оценок и психологических тестов»<sup>134</sup>.

Возникает вопрос правомерности и гуманности тотального психологического профилирования, накопления таких данных в базе данных и их последующего использования.

В-шестых, декларируется, что в фокусе концепции «Государство-как-Платформа» будет находиться человек. Идентифицированный в государственной платформе посредством своего «цифрового двойника», человек будет коммуницировать с цифровой экосистемой и получать от нее цифровые сервисы соответственно своим потребностями, т.е. взаимодействовать с искусственным интеллектом.

Существует опасение, что данная идея слабо реализуема, так как количество потенциально возможных жизненных ситуаций в данном контексте колоссально. Число официально существующих и задокументированных в Российской Федерации государственных услуг более тридцати тысяч, а ситуаций, в которых они могут как-то комбинироваться – миллионы. Человек в сложной ситуации обычно ориентируется в правильной последовательности действий исходя из здравого смысла и опираясь на понимание ситуации другими, более компетентными в каком-то конкретном вопросе людьми, как правило, специалистами государственных структур.

Авторы доклада предлагают разрешать ту же ресурсную проблему прежде всего при помощи искусственного интеллекта, который будет за человека

---

<sup>134</sup> Доклад «Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация» [Электронный ресурс]. URL: [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA\\_internet.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf) (дата обращения: 20.11.2018)

планировать его действия. Рано или поздно без его помощи человек станет совершенно беспомощным в решении собственных проблем.

В-седьмых, вопрос об ответственности за решения, которые искусственный интеллект станет принимать вместо управленца, если такую идею реализовать на основе цифровой платформы, встает особенно остро.

Ответственность государственного служащего за реализацию функциональных обязанностей является персональной.

Ответственность авторов или эксплуатантов цифровой платформы, на первый взгляд, тоже персональная, но сложна с точки зрения доказательств, экспертиз, поисков конструктивных ошибок, нарушения правил эксплуатации и др.

Если на уровне концепции ставить вопрос не о том, что органам исполнительной власти даётся инструмент в виде искусственного интеллекта для выполнения их задач, а о том, что «Платформа» самостоятельно в подавляющем большинстве вопросов реализует функции исполнительной власти – то актуализируется проблема правомочности таких решений. «У турникета нет Конституции!» – говорят правоведаы.

В-восьмых, человек для взаимодействия с цифровой платформой столкнется с «единой системой удаленной биометрической идентификации», через которую будут оказываться электронные «услуги». Ему надлежит предъявлять свои конфиденциальные биометрические данные – цифровой портрет лица, цифровой «слепок» голоса, отпечатки пальцев, рисунок сетчатки глаза, расположение кровеносных сосудов на руках и др., образцы которых под определенным номером человека будут храниться у его «двойника». Это остро ставит проблемы конфиденциальности и сохранения биометрических данных граждан.

В-девятых, в докладе отмечается, что «На основе данных о «цифровом двойнике» гражданина, собираемых по многим аспектам (здоровье, образование, психологические особенности и т.п.) возрастет возможность построения индивидуальных траекторий развития личности...»<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Киберреформы [Электронный ресурс]. URL: <http://kolokolrussia.ru/globalizaciya/kiberreform-cifrovoy-dvoynik-posadit-rossiyan-v-odinochny-karcer> (дата обращения:

Стремясь к «человеконезависимости», то есть независимости от конкретных чиновников, не попадает ли гражданин в зависимость от искусственного интеллекта, или, по сути, от авторов-разработчиков программы?

«Ключевым звеном в цифровизации управления «должны быть новая этика, новая культура взаимоотношений человека и государства», – считает Кудрин А. Л. А технологические тренды, качество законодательства и прочее – это важнейшие, но все же инструменты на пути решения этих, главных, проблем»<sup>136</sup>.

При внедрении цифровых технологий необходимо учитывать, что любая технология, даже изначально нейтральная, приобретает свою качественную оценку только в контексте нравственности её последующего применения. Риски и опасности, которые несёт с собой проект «Цифровая экономика РФ», должны быть самым тщательным образом проанализированы и оценены на предмет угроз суверенитету человеческой личности и российского государства, а также для национальной безопасности России.

---

21.11.2018).

<sup>136</sup> Распоряжение Правительства РФ от 4 июля 2017 г. № 1418-р «Об утверждении концепции и плана мероприятий («дорожной карты») по формированию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении РФ» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71614410/> (дата обращения: 21.11.2018).

## **4. РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА ОСНОВЕ ПРОЦЕССНОГО ПОДХОДА – НОВЫЙ ТРЕНД ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

---

### **4.1. Сущность и история применения процессного подхода в управлении**

Концепция Business Process Management (BPM) в переводе с англ. означает управление бизнес-процессами. Оно же процессное управление и одновременно бизнес-процессное управление. Процессное управление как тема научных исследований и инструмент практической реализации полномочий руководителей различных уровней активно пропагандируется, обсуждается, изучается и используется в течение нескольких последних десятилетий. Известно достаточно большое количество примеров успешного управления процессами в деятельности организаций. Однако, скорее всего, на практике существует и много случаев неудач, о которых неохотно рассказывают и, более того, целенаправленно пытаются умолчать их действительные участники и активные популяризаторы<sup>137</sup>.

В реальных экономических условиях практически всю деятельность каждой рассматриваемой организации можно разделить на бизнес-процессы. Тогда управление организацией логично будет заключаться в управлении определен-

---

<sup>137</sup> Громов, А. И., А. Фляйшман, В. Шмидт. Управление бизнес-процессами: современные методы: монография; под ред. А. И. Громова. – М.: Издательство Юрайт, 2017. 368 с. Серия: Актуальные монографии. С. 10.

ными бизнес-процессами и их совокупностью. В этом случае подход к управлению назовется «процессный», или «процессно-ориентированный»<sup>138</sup>.

Для более полного понимания сущности процессного управления его целесообразно будет сравнить с традиционным функциональным подходом. Считается, что процессно-ориентированное управление обладает рядом преимуществ по отношению к функциональному. При использовании процессного подхода можно осуществлять наряду с оперативным руководством организацией и стратегическое управление ею.

В настоящее время преобладающей является организация управления с использованием функционального (иерархического) подхода. В этом случае предполагается, что за каждым сотрудником и структурным подразделением организации (отдел, цех, служба и т.п.) закреплен ряд функциональных обязанностей и задач, определена область ответственности, сформулированы и доведены надлежащим образом до работников критерии оценки их трудовой деятельности как успешной, так и неуспешной. Горизонтальные связи между структурными единицами здесь, как правило, слабые, а вертикальные, включая отношения по линии «начальник – подчиненный», напротив, сильные. Каждый отдельный сотрудник отвечает исключительно за качественное выполнение порученного ему дела (функций, задач) и, возможно, за результаты работы всего подразделения в целом, частью которого он является. К функциям и показателям деятельности параллельных структурных подразделений этот работник практически не имеет никакого отношения, и данный вопрос его почти не интересует<sup>139</sup>.

При процессном подходе к управлению организацией, в отличие от функционального, каждое структурное подразделение ориентировано на обеспечение выполнения определенных бизнес-процессов, в которых оно принимает непосредственное участие. Обязанности отдельного работника и подразделе-

---

<sup>138</sup> Реинжиниринг бизнес-процессов: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / [А. О. Блинов и др.]; под ред. А. О. Блинова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 343 с. И. Блинов, Андрей Олегович. С. 24.

<sup>139</sup> Там же. С. 25.

ления в целом, область ответственности, критерии оценки результатов деятельности каждой структурной единицы сформулированы и действуют лишь применительно к контексту рассматриваемого бизнес-процесса. Горизонтальные взаимосвязи между структурными единицами в этом случае, наоборот, сильнее, а вертикальные, соответственно, слабее, чем при функциональном подходе.

В данной ситуации каждый отдельный сотрудник организации несет ответственность не только за функции, которые непосредственно выполняет, а одновременно и за те бизнес-процессы, где он выступает участником. По этой причине для него важны и имеют значение результаты работы смежных структурных подразделений, участвующих в тех же самых бизнес-процессах.

В этой связи для компаний с простой организационной структурой, когда бизнес-процесс целиком или значительная его часть сосредоточены в пределах одной структурной единицы, наиболее оптимальным является функциональный подход к управлению. Применительно к промышленному производству примером такого может являться ситуация, когда отдельное структурное подразделение предприятия выполняет полный технологический цикл изготовления определенной товарной продукции. Этот подход больше всего характерен для организаций со стабильными устоявшимися бизнес-процессами, что присуще, например, хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на рынках с невысоким уровнем конкуренции<sup>140</sup>.

Сегодня современные организации имеют, скорее всего, относительно сложную организационную структуру, предполагающую распределение ответственности за производство качественного конечного продукта (работы, услуги) между большим количеством структурных подразделений. В таком случае очевидными становятся преимущества именно процессного подхода. Более того, рынки с высоким уровнем конкуренции вынуждают работающие здесь ор-

---

<sup>140</sup> Реинжиниринг бизнес-процессов: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / [А. О. Блинов и др.]; под ред. А. О. Блинова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 343 с. I. Блинов, Андрей Олегович. С. 25–26.

ганизации часто изменять имеющиеся бизнес-процессы, настраивая их под обстоятельства, складывающиеся в конкретный промежуток времени.

Однако жестко противопоставлять функциональный и процессный подходы к управлению все же не стоит, поскольку они по своей роли в практических условиях не исключают друг друга, а, напротив, дополняют и могут эффективно сочетаться при определенных условиях, например, при использовании матричной структуры управления. В целом и при функциональном подходе применение элементов процессного управления вовсе не исключается.

С одной стороны, многие руководители критически относятся к теме управления процессами при решении вопросов развития деятельности организации. Однако, с другой стороны, практически каждая организация – крупная промышленная корпорация или представитель среднего бизнеса – имеет свои стандартизированные процессы, оформленные согласно внутренним нормативным актам, которыми нужно эффективно управлять<sup>141</sup>.

Обращение менеджмента и/или собственников организации к процессно-ориентированному подходу в управлении чаще всего происходит при условии, когда имеется потенциал для развития компании и роста объемов деятельности, однако этот потенциал по различным причинам близок к истощению. И тогда процессный подход рассматривается ими как один из реальных способов (средства) достижения желаемого результата – увеличения выпуска товарной продукции, снижения постоянных расходов и расходов в расчете на единицу производимой продукции, роста прибыли, повышения экономической эффективности производства и реализации. На практике возникновение таких ситуаций возможно, как пример, при следующих обстоятельствах<sup>142</sup>.

**Ситуация 1.** При достаточно хорошо идущих делах у организации ее собственники или администрация, принимая во внимание различного рода ана-

---

<sup>141</sup> Громов А. И., А. Фляйшман, В. Шмидт. Управление бизнес-процессами: современные методы: монография; под ред. А. И. Громова. – М.: Издательство Юрайт, 2017. 368 с. Серия: Актуальные монографии. С. 10.

<sup>142</sup> Реинжиниринг бизнес-процессов: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / [А. О. Блинов и др.]; под ред. А. О. Блинова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 343 с. I. Блинов, Андрей Олегович. С. 26.

литические данные (прогнозы, плановые расчетные показатели, динамику предшествующих периодов, маркетинговые исследования, оценки экспертов и т.п.), ожидают снижение темпов развития (роста), усиление конкуренции на ответственном рынке, и видят другие факторы риска для существования организации. Подобное располагает их к поиску путей повышения уровня эффективности деятельности компании. В качестве одного из таких путей они и рассматривают оптимизацию бизнес-процессов.

**Ситуация 2.** С одной стороны, удачно складывающаяся в определенный момент времени рыночная конъюнктура способствует росту масштабов деятельности организации. С другой стороны, на этом положительном фоне начинают возникать проблемы, связанные с отставанием скорости развития системы управления от скорости развития бизнеса. Собственников при таком сценарии волнует среди прочих вопрос потери управляемости организацией, и они вынуждены искать новые, более совершенные, способы удержания ситуации под контролем. Одним из таких способов и может выступить описание, пересмотр и автоматизация бизнес-процессов организации. Ожидания собственников и руководства компаний от применения процессного подхода в управлении, как правило, сводятся к решению следующих основных вопросов хозяйственной деятельности:

- увеличение объема выпускаемой продукции (работ, услуг);
- снижение затрат;
- рост уровня рентабельности производства и реализации;
- повышение управляемости (улучшение системы управленческого учета и представления отчетности, ускорение процедур разработки и принятия управленческих решений, достижение общей прозрачности системы управления);
- сведение к минимуму влияние человеческого фактора на управление организацией и др.

**Ситуация 3.** Собственники, администрация и специалисты организации под влиянием консалтинговых агентств ставят целью найти подходящий про-

граммный продукт для управления деятельностью. Традиционно такие поиски ведутся для того, чтобы подобрать программу, описать бизнес-процессы организации и придать им электронную форму (ввести в компьютер). В результате этих действий компьютерная программа должна будет информировать руководство о том, в какие процессы организации необходимо вмешательство для их корректировки, оптимизации и настройки работы. Более того, существует надежда на то, что компьютеру можно будет делегировать управленческие функции хотя бы частично, и он станет оптимально управлять предприятием вместо людей.

Конкурентное преимущество и процветание организации посредством оптимизации ее бизнес-процессов может быть достигнуто при условии их постоянного изучения, корректировки и совершенствования, что позволяет повысить эффективность за счет увеличения (улучшения) результатов работы и снижения затрат. В практике же деятельности организаций описания процессов зачастую носят формальный характер, являясь, по сути, «документами на полке», а не «рабочими инструментами», которые ежедневно используются.

Признавая организацию, прежде всего, коммуникацией, некоторые ученые считают, что в любом процессе человек может управлять исключительно информацией, изменять и определять ее в соответствии с решаемой задачей. В этом смысле предполагается выполнение только трех функций: принятие информации, модификация информации и рассылка информации. Иными словами, единство человека в любом процессе предполагает его выступление в двух ролях: он является потребителем и продуцентом информации. А это и есть, по сути, коммуникация<sup>143</sup>.

Корпоративные процессы, установленные в организации, непременно должны полностью соответствовать целям ее развития и координироваться с ними, что обманчиво может показаться элементарной банальностью. Тем не менее, на практике в организациях довольно часто встречается отсутствие тако-

---

<sup>143</sup> Громов А. И., А. Фляйшман, В. Шмидт. Управление бизнес-процессами: современные методы: монография; под ред. А. И. Громова. – М.: Издательство Юрайт, 2017. 368 с. Серия: Актуальные монографии. С. 11.

го совпадения, то есть отдельные процессы или их части могут противоречить стратегии компании. По оценкам различных специалистов доля несоответствующих процессов колеблется в диапазоне 3–5 % – для европейских организаций, 45–55 % – для российских компаний.

Процессный подход предполагает, что руководитель (менеджер) под объектом управления представляет организацию не только в качестве целостной системы, но и в виде процесса в зависимости от конкретной задачи или проблемы, которую ему необходимо решать в текущий момент и по поводу которой он готовится принять соответствующее решение.

Более того, все чаще в настоящее время практическая деятельность специалистов по управлению наполняется элементами использования именно процессного подхода. Содержание названного подхода недвусмысленно свидетельствует о намерении руководителя считать объектом управления организацию, внутри которой объектом управленческого воздействия являются процессы, бизнес-процессы, производительные процессы, то есть те направления и/или сферы деятельности, для которых эта организация создана, функционирует в настоящее время и намерена работать в будущем (рис. 4.1.1).

Процессный подход дает возможность управляющему структурировать все действия профессионального характера, которые совершаются при ведении хозяйственной деятельности организации, в соответствии с их логической последовательностью. Они начинаются с момента поиска потребности (покупателей) на производимую продукцию (работы, услуги) и контактов с поставщиками сырья, материалов, энергетических ресурсов. Далее происходит собственно процесс производства продукции (работ, услуг). Завершающим этапом является момент передачи результатов деятельности в виде товара потребителю (покупателю). Сюда включается также все, что связано с такой передачей –



**Рис. 4.1.1** – Классификация бизнес-процессов

оформление документов, осуществление платежей, гарантийное и сервисное обслуживание, подготовка и сдача отчетности и т.д.

Применение процессного подхода позволяет специалисту в области управления разделить всю совокупность операций, составляющих производительный процесс организации, на отдельные и в определенной степени изолированные блоки. Это дает ему возможность глубже и детальнее проанализировать все этапы (стадии) самого производительного процесса с целью выявления резервов его оптимизации путем деления целого на составные элементы (этапы, стадии) и оптимизации каждого из них.

Не секрет, что процессный подход находится в основе целого ряда концепций управления. Среди них концепции, направленные на минимизацию издержек производства и реализации, максимизацию выручки и прибыли и др. Это свидетельствует об особой исключительной значимости понимания процессного подхода для управляющего в реальном секторе экономики.

Содержание процессного подхода к управлению организацией характеризуется, прежде всего, с позиции его использования. Имеется в виду, что руководитель представляет организацию как производительный процесс, функционирующий в ее рамках. При этом под производительным процессом нужно понимать последовательное, направленное взаимодействие структурных подразделений организации и выполнение ими своей функциональной роли (функциональных обязанностей) на необходимом профессиональном уровне, целью чего является достижение конечного результата деятельности – получение прибыли и/или достижение каких-либо социальных результатов.

Такое взаимодействие заключается в обеспечении непрерывного производственного процесса в организации. Оно начинается с формирования потребности в сырье и материалах для производства продукции (работ, услуг), продолжается их переработкой в производственных подразделениях, то есть преобразованием в продукт деятельности, и заканчивается реализацией этого продукта и получением денежных средств.

Следует отметить, что в современной, рыночной экономике, ориентированной, в первую очередь, на запросы и требования потребителей, закупке сырья и материалов (материально-техническому обеспечению) обязательно предшествует стадия поиска покупателей и формирования потребности в продукции (работах, услугах) на основе тщательного исследования и анализа рыночной конъюнктуры.

В общем виде производительный процесс (цикл) может быть выражен следующим образом:

$$Д - П - Т - Д', (4.1.1)$$

где Д – денежные средства, потраченные на приобретение сырья и материалов для производства продукта;

П – собственно процесс (стадия) производства продукта;

Т – товар, результат производственной деятельности;

Д' – денежные средства, полученные от реализации товара с учетом прибавочной стоимости.

Необходимо обратить внимание на тот момент, что передача товара потребителю вовсе не означает поступление оплаты за него, а, следовательно, не свидетельствует и об окончании производительного процесса. Факт передачи материальных ценностей и оформление сопроводительных документов является завершением хозяйственной операции и дает основание для расчета выручки от реализации и прибыли с точки зрения учета и отчетности. Однако в нашем случае только момент оплаты стоимости (зачисления денежных средств на счет продавца), эквивалентной передаваемой собственности, может выступать завершающей стадией очередного цикла производительного процесса. Длительность такого цикла, следовательно, можно охарактеризовать временным интервалом, заключенным между вложением денежных средств (Д) в сырье и материалы для производства и получением денежных средств (Д') после реализации товара с включением суммы прибыли, с целью которой этот процесс и организуется. Между тем происходит преобразование сырья и материалов путем осуществления собственно производственного процесса (П) в товар (Т).

Наглядно содержание процессного подхода в управлении можно выразить в виде схемы (рис. 4.1.2).



**Рис. 4.1.2.** Содержание процессного подхода в управлении

Начальная точка отрезка данной прямой означает взаимодействие между производителем и поставщиками сырья и материалов для производства. Далее следуют функции (обязанности) выполняемые структурными подразделениями организации на профессиональной основе. Конечная точка отрезка – отношения, возникающие при решении вопроса реализации товара, то есть с покупателями. В качестве покупателей могут выступать предприятия оптовой или розничной торговли, конечные потребители производимой продукции.

Исследования показывают, что руководители российских организаций в качестве наиболее важных по приоритетам аспектов управления бизнес-процессами выделяют следующие:

- 1) снижение накладных расходов и себестоимости продукции;
- 2) сокращение издержек в расчете на единицу выпускаемой продукции (работ, услуг) и повышение на этой основе экономической эффективности хозяйственной деятельности;
- 3) возможность более быстрой реакции на происходящие изменения за счет повышения гибкости;
- 4) унификация и стандартизация деятельности<sup>144</sup>.

Концептуальная схема управления процессом представлена ниже (рис. 4.1.3).

---

<sup>144</sup> Громов А. И., А. Фляйшман, В. Шмидт. Управление бизнес-процессами: современные методы: монография; под ред. А. И. Громова. – М.: Издательство Юрайт, 2017. 368 с. Серия: Актуальные монографии. С. 17.



**Рис. 4.1.3.** Схема управления процессом<sup>145</sup>

Применительно к государственному управлению на современном этапе, хозяйство отдельного российского региона, являясь объектом управленческого воздействия, рассматривается как единый комплекс подсистем, различающихся по территориальным и отраслевым признакам. Эти подсистемы взаимосвязаны между собой и их развитие происходит в направлении и объеме, которые должны соответствовать вектору общей региональной стратегии. И в этом смысле каждая подсистема может быть представлена через призму бизнес-процессов, совпадающих с общими функциями управления<sup>146</sup>.

<sup>145</sup> Реинжиниринг бизнес-процессов: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / [А. О. Блинов и др.]; под ред. А. О. Блинова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 343 с. I. Блинов, Андрей Олегович. С. 85.

<sup>146</sup> Попов Р. А. Региональное управление и территориальное планирование: учебник / Р. А. Попов. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 288 с. – (Высшее образование: Бакалавриат). – [www.dx.doi.org/10.12737/1602](http://www.dx.doi.org/10.12737/1602). С. 39.

**Территориальное планирование как бизнес-процесс** предполагает проведение исследований состояния и уровня развития региона, динамики основных показателей регионального хозяйства по отраслям и сферам деятельности, оценку функционирования региональной экономической системы за конкретный временной интервал, выявление внутренних и внешних факторов и причин сложившегося положения. Далее следуют собственно расчеты задаваемых плановых показателей, которые должны быть достигнуты в определенном периоде времени каждой отдельной подсистемой (отраслью, территорией), а также функционирующим хозяйством в целом. Показатели, как правило, содержат в себе задания по срокам и объемам выпускаемой продукции (производимым работам), ответственным исполнителям, лимитам расхода ресурсов и их источникам и т.п. Бизнес-процессный подход в планировании предоставляет преимущество, заключающееся в возможности более активно использовать современные информационные технологии, осуществлять оперативную корректировку с воздействием на ход реализации намеченных планов, быстро адаптироваться к изменениям внутренней и внешней среды.

Планирование региональных экономических систем в условиях свободного рынка и конкуренции носит индикативный характер. Особенность такого планирования состоит в необязательности выполнения заданных показателей, так как хозяйствующие субъекты региона являются экономически автономными. Воздействие региональных властей на участников рынка с целью достижения намеченных целей осуществляется путем создания условий для развития их деятельности. Тем не менее, индикативный план выступает в определенной степени жестким управленческим инструментом, поскольку его ненадлежащее исполнение влечет утрату доверия к организации, лишение ее всяческих льгот, отказ от ее продукции и услуг (снятие заказов и передача их наиболее надежным и лояльным партнерам).

**Бизнес-процесс мотивации** содержит детальное описание совокупности управленческих рычагов и стимулов к производительной деятельности работников администрации и подчиненных им исполнителей, которые ориентированы на

выполнение поставленных задач в рамках стратегии и тактики организации. На современном этапе управленческие структуры региона в качестве основного стимула к активной работе используют административный рычаг (поощрение за высокие результаты труда, наказание за неисполнение возложенных функций, повышение или понижение в занимаемой должности, увольнение и др.).

**Бизнес-процесс координации** регионального хозяйства – это комплекс управленческих действий, направленных на согласование и регулирование различных внешних и внутренних проявлений в деятельности его элементов. Координация также предполагает подготовку и реализацию некоторых организующих мероприятий.

**Бизнес-процесс контроля** описывает совокупность циклических управленческих действий, предполагающих получение достоверных данных о состоянии элементов региональной системы, их анализ, выявление недостатков развития системы, подготовку и принятие соответствующих решений с выходом на новый цикл контроля.

Исходя из уровня интереса, восприятия и знаний российского управленческого звена в области процессно-ориентированного подхода к управлению, целесообразно выделить несколько различных категорий<sup>147</sup>.

К **первой** относятся те руководители, которые не имеют никакой или почти никакой информации о бизнес-процессах. Кто-то из них знает о том, что существуют процессы в организации, а кто-то слышал о процессном управлении. Но ни одни, ни другие не связывают эти понятия с реальной ситуацией, в которой они сами находятся и осуществляют деятельность.

**Вторую** категорию составляют менеджеры, читавшие что-либо о бизнес-процессах и знающие понятие процессного подхода в управлении. Можно сказать, что они проявляют значительный интерес к данной проблематике. Однако

---

<sup>147</sup> Громов А. И., А. Фляйшман, В. Шмидт Управление бизнес-процессами: современные методы: монография / А. И. Громов; под ред. А. И. Громова. – М.: Издательство Юрайт, 2017. 368 с. Серия: Актуальные монографии. С. 17–18.

для практического применения этого подхода им не хватает уровня знаний, так как он скорее низкий и в большей степени теоретический.

**Третья** категория – представители, тщательно изучающие данный вопрос, но неспособные самостоятельно использовать процессный подход в своей деятельности. Они могут инвестировать средства и готовы к пилотному проекту под руководством опытного консультанта.

**Четвертые** готовы на реализацию проекта корпоративного уровня. Они мыслят и рассуждают категориями процессного управления, теоретически подбирают инструментарий и выстраивают связи с другими параллельными технологиями. Однако в проекте необходимо присутствие более опытного специалиста (члена команды).

**Пятая** категория характеризуется тем, что это специалисты, для которых процессный подход является естественным, «автоматически» принимаемым и используемым. Таким не требуются консультанты потому, что они все могут реализовать самостоятельно, расположены к самообучению и развитию. Помощники присутствуют, скорее всего, только при наступлении нестандартных ситуаций, а также в случае непредвиденных сложных проблем.

**Шестая** группа объединяет мастеров своего дела, специалистов достаточно высокого уровня, знающих ответы на вопросы «Что?», «Как?» и «Почему?». Они даже знают, как «нарушать правила» и могут это делать с пользой для организации. Их роль и заслуга заключаются в возможности соединения различных процессов и стратегий с предложением альтернативных решений в нестандартных ситуациях.

**Седьмую** категорию составляет экспертное сообщество. Эти люди пишут статьи, читают лекции, формируют и всячески осуществляют развитие методов и инструментов, принимают непосредственное участие в передаче знаний.

Западные и отечественные специалисты в области управления едины во мнении при описании экономической ситуации на макро- и микроуровне. Вопрос состоит не в том, должны ли вы заниматься бизнес-процессами и использовать процессное управление в деятельности. Дело заключается в том, когда

это произойдет, то есть наступит осознание необходимости обращения к данному подходу. Подчеркнем, это свойственно и для российских, и для зарубежных организаций, несмотря на значительные различия в уровне их экономического развития и менталитета менеджеров<sup>148</sup>.

В настоящее время большинство компаний в России построены по принципу выполняемых функций, которые разделены в соответствии с уровнями управленческой иерархии. Высока вероятность и того, что работающие в них руководители придерживаются мнения и даже убеждены в естественности и эффективности такого способа организации и управления предприятием и, возможно, считают его единственным. Такая ситуация преобладала еще до момента, когда для изучения организации стали применять системные методы (начало XX в.).

Одними из первых ученых, которые задавались вопросом «Что такое производство и как им управлять?», были Адам Смит и Фредерик Тейлор. Их исследования доказывали тот факт, что работа может быть выполнена значительно производительнее в том случае, если будет разделена на ряд простых фрагментов, являющихся операциями или функциями. Каждый из таких фрагментов выполняется только исполнителем, специализирующемся на данной части работы. Адам Смит продемонстрировал это, в частности, на страницах своей книги под названием «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776 г.) на примере производства булавок в мануфактуре, что послужило началом явления, названным позднее «дробление».

Декомпозиция, как любая детализация рабочих процедур на более мелкие составные части или операции, неизбежно приводила к обратной реакции – необходимости объединения всей совокупности работ с целью осуществления контроля и реализации других управленческих функций. Так весьма скоро и естественно ожидаемо возникли иерархические структуры управления органи-

---

<sup>148</sup> Громов А. И., А. Фляйшман, В. Шмидт Управление бизнес-процессами: современные методы: монография / А. И. Громов; под ред. А. И. Громова. – М.: Изд-во Юрайт, 2017. 368 с. Серия: Актуальные монографии. С. 18.

зациями. Пирамидальное управление фактически доказало свою дееспособность в течение нескольких тысячелетий существования государственных структур на протяжении человеческой истории. С одной стороны, их стабильность, медлительность и инертность неоднократно являлись механизмом, препятствующим принятию опрометчивых решений, что сдерживало наступление негативных событий. С другой стороны, уже в самых древних (ведических) писаниях можно отыскать указание на необходимость организации труда на основе его разделения на процессы.

В отличие от английской теории разделения труда, в основе которой лежит булавочное производство, прототипом процессно-ориентированного конвейера отечественного происхождения является горно-металлургическое производство, основанное на Урале предпринимателями из рода Демидовых. Процессный подход в управлении заключался здесь в том, что за качество выпускаемой продукции (стали) несла ответственность вся смена, и каждый ее рабочий обязан был знать о делах своего соседа и иметь реальную возможность заменить его. Такой результат может быть достигнут в том числе за счет «дробления» технологического процесса на более мелкие операции.

Принцип разделения задачи на составляющие ее элементы (фрагменты, функции, операции) и последующая специализация исполнителей на каждом из них оказался в основе создания и функционирования большинства систем управления. Такой подход развивался и совершенствовался, начиная с конца XVIII в., и являлся доминирующим практически до окончания XX в., то есть практически на протяжении более чем двух столетий.

Генри Форд в 1910 г. показал возможность существенного снижения расходов на производство путем использования сборочной линии, или конвейера. В ее пределах непрерывно повторяется одна и та же оптимальная последовательность задач. Таким образом, в тот период времени технически реализована и закреплена на многие десятилетия теория механического управления и систем автоматического регулирования.

Для периода 1950–1970 гг. были характерны условия роста рынков значительными темпами, которым соответствовали управленческая система и структура организации производства с внешними признаками пирамиды. В их основе находился принцип разделения функций. Такое соответствие соблюдалось также и в отношении задач, поставленных перед производителями промышленной продукции в первой половине XIX в. и практически до 1970 г. Эти задачи предполагали постоянное наращивание производственных мощностей предприятий и увеличение объема выпускаемой продукции под страхом риска разорения компании. Отношение производителя к потребителям строилось, исходя из уверенности в том, что весь объем произведенной продукции будет обязательно куплен. Другими словами, на рынке было полное господство производителей товаров. Такая ситуация наблюдалась как в экономике западных государств, испытывающей послевоенный подъем, так и в советском народном хозяйстве, основанном на управлении непрекращающимся хроническим дефицитом товаров.

Однако отдельные специалисты в области экономики советского периода начинали задумываться о предполагаемой ситуации, когда наступит расцвет коммунистического производства и исчезнет дефицит. В этой связи у них возникал волнующий вопрос «Каким образом управлять производственными предприятиями и сбытом продукции?». Одновременно было очевидно, что, когда возрастает сложность продуктов, выпускаемых на рынок, вместе с этим растет и число операций, необходимых для их производства. Процессы производства все более переплетаются и вызывают усложнение управления ими с повышением требований. Данная ситуация нашла свое отражение в экономической сфере западных стран.

Довольно быстрые изменения на рынке западных государств стали наблюдаться, начиная с 1980-х гг. И, прежде всего, это происходило под влиянием макроэкономических тенденций. Промышленность развитых стран Европы и Америки в совокупности произвела такое количество товаров, что традиционно основные потребительские рынки, насытившись, перестали гарантиро-

вать безоговорочный сбыт. У покупателей появилась возможность выбора товаров и приобретения по сниженным ценам. Наступившую ситуацию более правильно следует охарактеризовать тем, что рынок исчерпал имеющиеся ресурсы, и для увеличения объемов потребления необходимо было параллельное использование мотивационных факторов, а они отсутствовали<sup>149</sup>.

В период конца 1980-начала 1990-х гг. большое количество компаний оказались под воздействием изменений, которые были связаны с глобализацией рынка, открытием барьеров для товаров на пути от производителя (продавца) к потребителю (покупателю). В это время устранились многие препятствия, ранее мешающие осуществлять продажи товаров на «чужих» территориях. Такое положение дел привело к началу энергичной трансформации экономики и переходу от «рынка продавца» (рынка, контролируемого производителем) к «рынку покупателя» (рынку, где правила устанавливает потребитель, клиент). В обиход был введен термин «клиенто-ориентированная компания», а одним из главных принципов рыночной деятельности стал подход, предусматривающий максимальное удовлетворение потребностей клиентов.

Снижение потребления товаров и услуг приводит к спаду их производства, следствием которого является уменьшение потребления ресурсов различного вида – материальных, финансовых, трудовых. Все это вызывает негативные тенденции в экономическом развитии каждой отдельной организации и государства в целом. Сегодня для выживания и сохранения своих рыночных позиций производственные и торговые предприятия неуклонно должны предлагать товары по наименьшим ценам и при этом требуемого, если не наивысшего, качества, обеспечивать соответствующий уровень сервисного и послепродажного обслуживания. Логика такого мышления, несомненно, ведет к необходимости использования именно процессного подхода в управлении. Иными словами, основным источником высокого качества товара – продукции, работы, услуги – выступает

---

<sup>149</sup> Громов А. И., А. Фляйшман, В. Шмидт Управление бизнес-процессами: современные методы: монография; под ред. А. И. Громова. – М.: Издательство Юрайт, 2017. 368 с. Серия: Актуальные монографии. С. 21.

правильно организованный и выстроенный процесс его изготовления, выведения на рынок и предложения покупателю (потребителю).

Любое отклонение от заданного процесса, гарантирующего качество на выходе, или несоблюдение его регламента неизбежно приводит к росту затрат ресурсов и возникновению новых издержек, необходимых для разработки и проведения корректирующих мероприятий на какой-либо стадии (этапе) с целью обеспечения высокого качества конечного продукта.

Таким образом, прослеживается следующая зависимость: удешевление процесса за счет использования материалов низкого качества, исключения отдельных операций и т.п. приводит с учетом последующих исправлений и доработок продукта, снижения объема его реализации по причине низкого качества к росту расходов и повышению цены изделия, что также не позволит увеличить продажи. И, наоборот, качественное выполнение всех требований процесса будет способствовать минимизации дополнительных расходов и даст возможность предложить привлекательную цену товара, тем самым обеспечив сохранение достигнутых масштабов деятельности и дальнейшее развитие. Отсюда напрашивается вывод: минимальная цена товара по сравнению с аналогичными предложениями на рынке может быть достигнута при условии соблюдения его наивысшего качества. В этом высказывании одновременно сочетаются и логичная закономерность, и противоречие.

Стремительное развитие технологического процесса обусловило значительное сокращение жизненного цикла товара. Яркий пример этого наблюдается в автомобильной промышленности – жизненный цикл продукта, то есть автомобиля, за несколько десятилетий сократился более чем в 10 раз. Так в 1970 г. он составлял 15 лет, в 1990 г. – 8 лет, в 2003 г. – 2,5 года, с 2015 г. – до 1 года. Производители оказались вынуждены гораздо чаще пересматривать

имеющиеся продуктовые линейки и тем самым существенно сокращать время разработки и вывода на рынок обновленных результатов своей деятельности<sup>150</sup>.

В настоящее время основополагающим для многих компаний стал принцип работы, заключающийся в лозунге «Лучше, быстрее, дешевле», характерный для новых, только формирующихся рынков. Завоевание и удержание лидерских рыночных позиций стало невозможно без постоянной заботы о повышении экономической эффективности производства и реализации, мобильности и гибкости бизнеса, его инновационной направленности, а также без наличия искрометной реакции на запросы и требования потребителей, как явные, так и неявные, предполагаемые. Фактически для большинства хозяйствующих субъектов это означает не что иное, как смену привычного хода выполнения хорошо известных им операций. Для многих такая ситуация является поводом, чтобы впервые осознанно задуматься над бизнес-процессами организации и о том, каким образом ими лучше управлять в условиях, когда компания сталкивается не столько с проблемами экономического характера внешнего происхождения, сколько с множественными угрозами ее внутреннего устройства.

Концентрация усилий менеджмента организаций на качестве выполнения производственно-хозяйственных операций способствовала переориентации внимания с традиционного функционального-ориентированного похода в руководстве на управление процессами организации, предпосылки чего были заложены еще английским ученым Адамом Смитом на примере булавочной мануфактуры, русскими промышленниками Демидовыми при производстве стали на заводах Урала, американским промышленником Генри Фордом и др.

Ярко выраженная в настоящее время ориентированность российских регионов на повышение темпов экономического роста и увеличение поступлений средств в бюджеты всех уровней предполагают решение многих вопросов системного характера, в том числе связанных с достижением высокой эффектив-

---

<sup>150</sup> Громов А. И., А. Фляйшман, В. Шмидт Управление бизнес-процессами: современные методы: монография; под ред. А. И. Громова. – М.: Изд-во Юрайт, 2017. 368 с. Серия: Актуальные монографии. С. 21–22.

ности управления территориальным развитием. Проблемы в данной области обостряются наличием продолжающегося мирового финансово-экономического кризиса, ожиданиями отечественных производителей негативных последствий от вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО) и др.<sup>151</sup>

Перед руководителями регионов России поставлена актуальная задача, заключающаяся в формировании такой современной системы управления, которая будет всецело основываться на конституционном разделении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местными властями в муниципальных образованиях. Это должно непременно сопровождаться внедрением новых методов и подходов к управлению, базирующихся на результатах деятельности.

В этой связи использование процессного подхода в практике управления региональным развитием, с одной стороны, становится очевидной необходимостью, а с другой стороны, нуждается в дополнительном обосновании с точки зрения выделения и описания процессов.

В последнее время процессный подход справедливо получает наибольшее распространение на микроуровне управления хозяйствующими субъектами. Основой процессного подхода является представление деятельности организации в виде совокупности процессов. Логика процессного подхода состоит в том, что в региональной системе каждый элемент выполняет определенные функции, присущие только ему. Так производственные и торгующие предприятия занимаются изготовлением и продвижением продукции, оказанием услуг и т.п. Органы государственной власти региона создают условия для развития позитивных тенденций во всех областях человеческой деятельности – в экономике, образовании, здравоохранении, культуре, спорте и др.

---

<sup>151</sup> Хмелева Г. А. Современные научные подходы к управлению территориальным развитием в регионе // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 7 (108). С. 89–94.

Отдельно необходимо отметить задачи и процессы в обеспечении благоприятных условий для роста предпринимательской активности и социальной поддержки населения на муниципальном и региональном уровне.

Экономическое процветание территории в значительной степени зависит от того, как будут выстроены взаимоотношения муниципальной власти и бизнеса. Необходимость повышения эффективности такого взаимодействия обусловлена, прежде всего, тем, что предпринимательское сообщество в ряде случаев не может самостоятельно, без поддержки муниципалитета разрешить вопросы, возникающие в процессе хозяйственной деятельности, равно как и выполнение задач местной власти невозможно без активного участия представителей реального сектора экономики<sup>152</sup>.

Государственная политика по приоритетным направлениям может заключаться как в реализации целевых программ, так и в текущей работе по выполнению намеченных планов и мероприятий.

В этом смысле любую деятельность можно рассматривать как процесс реального взаимодействия субъекта и объекта с целью достижения запланированных результатов, решения поставленных задач путем выполнения соответствующих функций<sup>153</sup>.

Отсюда реально функционирующую региональную систему на практике можно и даже целесообразно представлять в виде совокупности определенных процессов, содержание которых и составляет результативное взаимодействие между элементами этой системы.

---

<sup>152</sup> Соколов А. А. Промышленные предприятия как источник формирования доходов муниципальных образований // Местное самоуправление в современной России: проблемы, вызовы, пути решения: материалы межрегиональной конференции (2017; Волгоград); Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС. – Волгоград: Издательство Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2017. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана. – С. 138–141.

<sup>153</sup> Хмелева Г. А. Современные научные подходы к управлению территориальным развитием в регионе // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 7 (108). С. 89–94. С. 92–93.

Таким образом, в рамках процессного подхода региональное управление, управление развитием территорий есть не что иное, как концентрация усилий менеджеров различного уровня на совокупности процессов. Набор и содержание процессов определяется составом элементов, которые входят в региональную систему, при полном соответствии ее структуре. Одновременно учитываются выполняемые функции элементов системы, целевые показатели и установки, закрепленные в стратегических и тактических планах развития.

Управление предприятиями и учреждениями, отдельными регионами и страной в целом, как правило, осуществляется в условиях ограниченности ресурсов. Применение процессного подхода способствует их рациональному использованию, что, в конечном счете, приводит к достижению максимальных результатов и повышению эффективности деятельности, а это особенно актуально для государственного управления. При этом под ограниченностью следует понимать не столько прямую нехватку ресурсов, в том числе их полное отсутствие, сколько объективную необходимость рационального использования с целью оптимизации расходов и получения желаемого результата. Тогда в качестве одного из базисных условий достижения поставленных целей на первый план выходит необходимость формирования ресурсного потенциала региона, то есть его актива, включающего материальные, нематериальные, финансовые, природные, человеческие ресурсы, инфраструктуру и т.д.<sup>154</sup>

Критерием рационального использования ресурсов, с одной стороны, является степень достижения цели, эффективность как соотношение величины полученного результата деятельности и размера понесенных затрат. С другой стороны, анализ производится путем расчета индикативных показателей<sup>155</sup>.

Не случайно в концепцию процессно-ориентированного подхода органично вписываются бюджетное планирование, программно-целевой метод. Они составляют основу инструментария управления процессами. Кроме того, внед-

---

<sup>154</sup> Хмелева Г. А. Современные научные подходы к управлению территориальным развитием в регионе // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 7 (108). С. 89–94.

<sup>155</sup> Там же.

рение процессного подхода в региональное управление предполагает активное использование стратегического планирования и прогнозирования регионального развития, информационного обеспечения, планов комплексного социально-экономического развития и по отдельным направлениям, процедуры размещения государственных заказов на закупку товаров (работ, услуг), механизма создания особых экономических зон и другие<sup>156</sup>.

Система инструментов процессного управления на макро- и микроуровне предназначена для реализации на практике задач региональной политики, воплощения намеченных целей. Эту систему целесообразно применять в своей деятельности органам регионального управления. Очевиден также и тот факт, что процессно-ориентированный подход к управлению в регионе является относительно новым и перспективным научным направлением, требующим дальнейшей разработки и переноса в реальный сектор.

## **4.2. Процессный подход в управлении человеческими ресурсами региона**

Исходным пунктом процесса управления человеческими ресурсами в регионе является выбор типа кадровой политики. В идеале кадровая политика представляет собой продуманную стратегию формирования, эффективного развития, рационального использования и своевременного высвобождения персонала, рассчитанную на более или менее продолжительный период. В зависимости от стратегии развития организации и региона, продолжительности планового периода кадровая политика подразделяется на краткосрочную (до одного года), среднесрочную (от одного года до трех лет) и долгосрочную (от трех до пяти лет).

---

<sup>156</sup> Региональное управление: учебник / коллектив авторов; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2017. – 184 с. С. 46.

Оценивая реальное состояние региональной кадровой политики в современной России, следует отметить ряд объективных обстоятельств: во-первых, значительные отклонения кадровых практик от идеала и, во-вторых, большие различия между субъектами федерации в подходах к разработке и реализации региональной кадровой политики. Мы исходим из того, что кадровая политика осуществляется во всех регионах, причем их руководство в обязательном порядке принимает те или иные кадровые решения, связанные с назначением руководителей на должности в государственных и муниципальных органах и других бюджетных учреждениях регионального подчинения. В соответствии с законодательством проводится конкурсный отбор в кадровый резерв и на должности государственной службы.

В регионах осуществляется также профессиональное развитие в формах повышения квалификации и переподготовки руководителей и специалистов органов государственного и муниципального управления, учреждений образования, здравоохранения, культуры, экономической, правовой, управленческой и других сфер. При этом программы обучения составляются в соответствии с профессиональными интересами потенциальных слушателей и с учетом их возможностей посещать учебные занятия без ущерба для текущей трудовой деятельности. В этих целях в Волгоградском институте управления РАНХиГС области профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих, а также руководителей и специалистов учреждений разного профиля осуществляется по программам повышения квалификации в очно-заочной форме обучения в течение трех недель, из которых две недели отводятся на самостоятельную работу с комплектом учебно-методических материалов на электронном носителе без отрыва от производства. По результатам обучения выдается удостоверение о повышении квалификации. Более продолжительной формой профессионального развития служащих является переподготовка, обучение в которой проводится в заочной форме с отрывом от работы (службы) в течение 3 сессий по 5 дней на базе Волгоградского института управления РАНХиГС. Обучающимся предоставляется комплект учебно-методических материалов на

электронном носителе. По результатам обучения выдается диплом о профессиональной переподготовке.

Завершая краткий обзор современных форм профессионального развития государственных и муниципальных служащих волгоградского региона, а также руководителей и специалистов учреждений разных форм собственности и профиля деятельности, следует отметить тенденцию к более конкретному определению содержания учебных программ и тесную их связь с профессиональной деятельностью обучающихся.

Состояние разработки и реализации региональной кадровой политики находится в зависимости от понимания руководством значимости, продуманной и активной кадровой политики, уровня экономического развития субъектов РФ и бюджетной обеспеченности инвестиций в человеческие ресурсы. К этой работе в состав конкурсных и аттестационных комиссий, творческих групп включаются сотрудники научных и образовательных учреждений. Однако есть основания утверждать, что в большинстве регионов кадровая политика в сфере государственного и муниципального управления осуществляется не системно, а фрагментарно. Не случайно в Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 на 2016–2018 годы, выделены позиции, требующие процессного подхода. В нем совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации увязано с повышением качества его формирования, совершенствованием системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации и повышением их профессионализма и компетентности. При этом подчеркнута необходимость реализации указанного процесса не только в федеральных, но и региональных государственных органах.

Анализ «дорожной карты», разработанной Правительством РФ во исполнение данного указа, показывает, что наибольшая часть мероприятий возлагается на Минтруд, выполнение которых скорее всего будет осуществлять департамент государственной службы, который является одним из многочисленных

структурных подразделений этого министерства. Однако существуют серьезные сомнения в том, что немногочисленному персоналу департамента удастся своевременно и качественно выполнить поставленные задачи. В связи с этим возникает необходимость в очередной раз высказать назревшее предложение о создании федерального государственного органа управления гражданской службой в статусе министерства по делам государственной гражданской службы, либо федерального агентства, подчиненных Президенту РФ. В сотрудничестве с аппаратами полномочных представителей президента в федеральных округах, кадровыми службами территориальных федеральных органов, а также управлениями государственной службы и кадров субъектов РФ упомянутый орган в состоянии улучшить не только работу с кадровыми резервами, но и управление персоналом гражданской службы в целом.

Для совершенствования региональной кадровой политики полезно изучать и использовать весьма успешный опыт передовых российских регионов, в частности Белгородской области, которая на протяжении двух последних десятилетий демонстрирует устойчивые темпы экономического и социального развития. Причем деятельность руководства по повышению и реализации кадрового потенциала государственного и муниципального управления строится на научной основе, на исследовательской и учебной базе Института государственного и муниципального управления ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет». Директор этого института В. М. Захаров определяет кадровый потенциал регионального управления Белгородской области как интегральную характеристику персонала государственной и муниципальной службы: «Кадровый потенциал Белгородской области является тем ключевым звеном, который определяет успешность внедрения новых технологий во все сферы деятельности и решения новых экономических задач, обеспечивающего дальнейшее социально-экономическое развитие региона. Целью кадровой политики региона является формирование и повышение кадрового потенциала, достижение которой обеспечивается посредством программно-целевого и проектного управления, анализа сильных и сла-

бых сторон, возможностей и угроз, обеспечения инновационной активности и привлечения интеллектуального капитала на гражданскую и муниципальную службы. Для оценки результатов выполнения программы применяется технология индикативного управления»<sup>157</sup>.

Вместе с тем автор отметил наличие в Белгородской области ряда проблем формирования и развития кадрового потенциала системы государственного и муниципального управления, с которыми сталкиваются и в других регионах. К ним относятся<sup>158</sup>:

1) низкая эффективность работы с кадровым резервом на государственной гражданской службе области и муниципальной службе;

2) недостаточная мотивация государственных и муниципальных служащих к профессиональному развитию;

3) отсутствие научно обоснованных критериев оценки результативности деятельности государственных и муниципальных служащих;

4) отсутствие эффективной системы адаптации управленческих кадров;

5) низкая эффективность внедрения практики конкурсного отбора в работу с персоналом муниципальной службы, которая, несмотря на отсутствие нормативного закрепления, должна рассматриваться как наиболее эффективный способ отбора кадров.

Развитие кадрового потенциала системы государственного и муниципального управления Белгородской области осуществляется на основе процессного подхода по следующим направлениям:

1. Формирование единой кадровой политики на территории области. Обеспечение заинтересованного участия различных структур в решении стратегических вопросов развития кадрового потенциала области. В период 2005–2008 гг. в области была реализована программа реформирования государственной службы Белгородской области. В целях оптимизации конкурсных процедур

---

<sup>157</sup> Захаров В. М. Развитие кадрового потенциала государственного и муниципального управления в регионе (по материалам Белгородской области) // Современные проблемы науки и образования. – 2015 – № 4. Электронный журнал.

<sup>158</sup> Там же.

при приеме на государственную службу во всех органах исполнительной власти области, государственных органах области образованы конкурсные комиссии с обязательным включением в их состав представителя государственного органа области по управлению государственной гражданской службой области (аппарата губернатора области) и независимых экспертов.

2. Улучшение качественного состава служащих. Это достигается посредством организации конкурсного отбора специалистов на должности служащих, формирования и эффективного использования резерва кадров, реализации планов непрерывного образования кадров.

3. Внедрение системы оплаты труда по результатам. Это предполагает объективную формализованную оценку результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. В целях повышения мотивации и стимулирования гражданских служащих области в органах исполнительной власти области введена новая система оплаты труда гражданских служащих, основанная на оценке достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в должностных регламентах и служебных контрактах.

4. Повышение престижа государственной и муниципальной службы и совершенствование организационных структур, методов и технологий кадровой работы. В работе государственных органов области действует информационно-аналитическая система электронных административных регламентов «Административный регламент», которая предназначена для оперативного учёта управленческой деятельности, фиксации поручений, контроля за ходом их исполнения государственными гражданскими служащими и оценки результатов их работы<sup>159</sup>.

Разработка и реализация региональной кадровой политики осуществляется при активным участием высших образовательных учебных заведений по про-

---

<sup>159</sup> Захаров В. М. Развитие кадрового потенциала государственного и муниципального управления в регионе (по материалам Белгородской области) // Современные проблемы науки и образования – 2015 – № 4. Электронный журнал.

филию государственного и муниципального управления. В Белгородской области таким научно-исследовательским центром является упомянутый выше Белгородский государственный национальный исследовательский университет, а в соседней области – Курская академия государственной и муниципальной службы, научная, аналитическая, учебная и консультативная деятельность которой также нацелена на совершенствование региональной кадровой политики.

В статье руководителей Курской академии государственной и муниципальной службы И. Анциферовой и В. Ермакова проводится социологический анализ кадровой политики в сфере государственной службы региона и обращается внимание на важность изучения образа жизни государственных и муниципальных служащих как важного фактора повышения эффективности их профессиональной деятельности. Наряду с позитивными тенденциями в кадровой работе, авторы отмечают немало проблем негативного порядка, которые обусловлены недостатками процессного подхода. В числе наиболее существенных называются имеющиеся нестыковки, разрывы в процессе реализации кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления Курской области. К ним относятся:

- слабая сочлененность теории и практики кадровой работы, отрыв и довольно большое дистанцирование их друг от друга;
- отсутствие банка позитивного опыта и передовых, апробированных практикой кадровых технологий;
- слабая эффективность работы с кадровым резервом на государственной гражданской службе;
- недостаточная мотивация к профессиональному развитию;
- неполнота и ограниченность представлений о госслужащих с позиций их человеческого потенциала;
- отсутствие научно обоснованных критериев оценки результативности деятельности<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> Анциферова И., Ермаков В. Социологический анализ кадровой политики в сфере госслужбы // Государственная служба – 2014. – № 5.– С. 13.

Указанные кадровые процессы прослеживаются и в других регионах России, о чем свидетельствуют материалы Аналитического доклада «Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России»<sup>161</sup>, подготовленного ведущими специалистами РАНХиГС И. Н. Барцицом, Г. А. Борщевским и К. О. Магомедовым. В докладе проводится анализ результатов мониторинговых исследований динамики состояний отечественной гражданской службы с 2003 года, которые целесообразно рассмотреть через призму процессного подхода в изучении эволюции организации служебной деятельности в региональных государственных органах. На каждом этапе мониторингового исследования проводился массовый опрос граждан и экспертный опрос и сравнительный анализ результатов. При этом районированная стратифицированная выборка включала более 20 регионов РФ. В сборе информации на всех этапах исследовательской работы принимали участие преподаватели и научные сотрудники региональных подразделений РАНХиГС, в том числе Волгоградского института управления.

Полученный в результате многолетних исследований эмпирический материал отражает процессы эволюции в системе государственной службы РФ и позволяет выявить и зафиксировать определенные тенденции в обновлении её кадрового состава, ценностных ориентаций, поведенческих установок и профессиональных качеств гражданских служащих, изменения во взаимодействии аппарата государственной службы с институтами гражданского общества. При обработке и анализе результатов авторы доклада рассматривали гражданскую службу как определенное устойчивое социальное образование, призванное обеспечить реализацию функций государства, компетенций и полномочий государственных органов.

Практически в каждом социологическом исследовании в период с 2003 по 2017 г. – отмечают авторы Аналитического доклада – экспертам из числа

---

<sup>161</sup> Барциц И. Н., Борщевский Г. А., Магомедов К. О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России. Аналитический доклад. – Издательский дом ДЕЛЮ, Москва, 2018.

преимущественно региональных гражданских служащих задавался вопрос о том, чем руководствуются граждане при поступлении на государственную службу. Среди предложенных респондентам 9 вариантов ответов на вопрос о мотивах при поступлении на госслужбу часть можно охарактеризовать как альтруистические мотивы («принести пользу обществу и государству»), часть – как эгоистические («заработать высокую пенсию»). В 2003 г. главным мотивом при поступлении на службу, выраженным экспертами, было желание полнее реализовать свои профессиональные качества (так ответили 47 % респондентов). В 2006 г. большинство экспертов (39 %) обозначили в качестве доминирующего мотива желание занять престижное место в обществе. В 2009 г. доминировали два мотива (по 29 %): занять престижное место в обществе и обеспечить карьерный рост. Престижность работы в качестве доминирующего мотива отметили в 2010 г. уже 55 % экспертов, в 2012 г. – 52 %, а в 2017 г. – 69 %<sup>162</sup>

Авторы доклада, отмечая распространение в чиновничьей среде индивидуалистического восприятия госслужбы, прежде всего, как престижной работы соотносят эту тенденцию с социальной мотивацией общественного служения: «На этом фоне желание приносить пользу обществу как мотив снизилось в два раза (38% в 2003 г., 31 – в 2006 г., 26 – в 2009 г., 25 – в 2012 г. и лишь 16 % в 2017 г.). Карьерный мотив с годами становился все более выраженным (16 % в 2003 г., 27 – в 2006 г., 29 – в 2009 г., 31 – в 2012 г. и 36 % в 2017 г.). Также более чем в 4 раза выросла значимость мотива получения полезных связей (с 10 % в 2003 г. до 47 % в 2017 г.). Аналогично увеличилась выраженность мотива повышения материального благополучия (с 19 до 42 %), гарантии постоянной работы (с 47 до 59 %) и высокой пенсии (с 9 до 37 %). На этом фоне симптоматично выглядит снижение значимости мотива реализации профессиональных качеств (с 42 до 13 %)»<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> Барциц И. Н., Борщевский Г. А., Магомедов К. О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России. Аналитический доклад. – Издательский дом ДЕЛЮ, Москва, 2018. – С. 13.

<sup>163</sup> Там же. С. 14.

Авторы доклада обратили также внимание на процесс постепенного сближения значений ответов госслужащих и граждан. Если в 2003 г. между ответами чиновников и граждан по большинству вариантов разрыв составлял 4–5 раз, то в 2017 г. он сократился до 10 %. Эту тенденцию авторы объясняют постепенным стиранием содержательных различий между государственной службой и иными видами профессиональной деятельности и отмечают: «Если в 2003 г. часть госслужащих еще разделяли сохранившееся с прежних времен восприятие своей деятельности как чего-то особого, требующего специфических мотивов и норм, то спустя 15 лет, вследствие смены поколений, для госслужащих их деятельность стала обычной работой, такой же, как все другие»<sup>164</sup>.

На наш взгляд, отмеченный процесс снижения значимости мотивов служения государству и обществу, ценности профессионализма на государственной гражданской службе современной России и возрастание значимости индивидуалистической мотивации следует расценивать как негативные тенденции, для противодействия которым требуется обновление стратегии и методов кадровой работы. Для освоения и успешного применения более эффективных технологий и методов кадровой работы необходимо повышение организационного статуса кадровых служб в государственных и муниципальных органах и учреждениях и, что давно назрело, создание федерального государственного органа управления государственной гражданской службой. Наделение его организационно-управленческими и методическими функциями, а также контрольно-надзорными полномочиями в кадровой сфере позволит преодолеть методический разрыв, организационную разобщенность и повысит результативность управления человеческими ресурсами и кадровыми резервами на государственной службе. Не менее важно, что в обновленной системе управления гражданской службой смогут найти применение своим знаниям и умениям профессио-

---

<sup>164</sup> Барциц И. Н., Борщевский Г. А., Магомедов К. О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России. Аналитический доклад. – Издательский дом ДЕЛЮ, Москва, 2018. С. 15.

налы в сфере управления персоналом, подготовка которых ведется в учебных подразделениях РАНХиГС и других вузах. Есть основания предполагать, что реализация таких мер позволит отладить процесс управления служебной деятельностью в федеральных и региональных государственных органах.

Переходя на локальный уровень регионального управления человеческими ресурсами, следует обратиться к опыту кадровой политики предприятий и учреждений, учитывая её определяющее влияние на весь процесс управления персоналом. С этой точки зрения актуальной является характеристика кадровой политики по критерию открытости-закрытости. Как известно, закрытая кадровая политика предполагает прием новых работников на низовые должности и дальнейшее их продвижение по должностной либо профессионально-квалификационной карьерной лестнице в зависимости от успехов в трудовой деятельности. Открытая кадровая политика предусматривает доступность для новых работников различных по грейдингу рабочих мест и должностных позиций. С точки зрения процессного подхода более предпочтительной является закрытая кадровая политика, которая предполагает поэтапное и последовательное прохождение новыми работниками ступеней должностной, либо профессионально-квалификационной карьеры с низовых позиций.

Закрытая кадровая политика оказывает определяющее влияние на процесс рекрутинга персонала в целом и его первые этапы в особенности, а именно на кадровый аудит и маркетинг персонала. Кадровый аудит, или аудит персонала представляет собой процесс оценки действующего персонала по критерию соответствия его количественных параметров и качественных характеристик потребностям функционирования и развития организации. В зависимости от результатов кадрового аудита принимаются решения, направленные на оптимизацию количественных и качественных параметров личного состава предприятия с учетом его актуальных и перспективных потребностей в зависимости от стратегии развития предприятия.

Поскольку оптимальное состояние кадрового обеспечения организации является скорее исключением, чем правилом, следующим этапом процесса ре-

крутинга в большинстве предприятий становится маркетинг персонала. Он представляет собой анализ регионального рынка труда на предмет поиска подходящих по квалификации и цене специалистов. Осознавая значимость квалифицированного рекрутинга, руководители прилагают на рынке труда активные усилия по поиску и привлечению подходящих специалистов. В условиях весьма острой конкуренции для этих целей привлекаются не только службы персонала предприятий, но и кадровые агентства, рекрутинговые компании, консалтинговые фирмы.

Успешная рекрутинговая деятельность требует соответствующего методического и кадрового обеспечения. Для этого в службах персонала крупных компаний выделяются структурные подразделения, в компетенцию которых входит комплекс рекрутинговых операций по поиску, привлечению и подбору нового персонала. Поскольку, однако, не всякое предприятие располагает квалифицированными специалистами, способными выполнить такую работу, более выгодным становится аутсорсинг, обращение к платным услугам сторонних специализированных рекрутинговых компаний и кадровых агентств. В этих условиях рекрутинг нередко передается на аутсорсинг<sup>165</sup>. Если к этому добавить такие организационные формы привлечения и трудоустройства персонала, как аутстаффинг и лизинг персонала, то рекрутинговая деятельность становится все более сложной по содержанию и разнообразной по формам организации, для квалифицированного выполнения которой требуется привлекать как собственных специалистов, так и сторонние организации.

Усложнение рекрутинга приводит к выделению его в относительно самостоятельную сферу кадровой деятельности, результатами которой пользуются не только деловые организации, но и граждане, ищущие работу. В этих условиях возникает необходимость в уточнении терминологического аппарата. На наш взгляд, данный сектор кадрового менеджмента целесообразно обозначать термином «рекрутмент». Такой подход открывает возможности конституирова-

---

<sup>165</sup> Подробнее об этом: Колесниченко М. Н. Кадровые услуги на региональном рынке труда // Социально-гуманитарные знания. – 2016. – № 3.

ния и развития рекрутмента как особой сферы управленческой деятельности, которая должна быть инкорпорирована, органично включена в целостный процесс управления персоналом организации.

Рекрутинг в отличие от рекрутмента определяется как технология достижения практической цели, как процесс применения комплекса методов, соответствующих поставленной цели, наличным условиям и ресурсам. Таким образом, предметом рекрутмента является решение теоретических проблем, изучение, описание и объяснение процессов управления персоналом, а рекрутинг нацелен на решение прикладных задач, возникающих в практической деятельности конкретных предприятий, организаций и учреждений.

Обоснование статуса рекрутмента как прикладной науки и рекрутинга как её инструментария не только продвигает теорию и практику управления персоналом, но и ставит определенные вопросы, касающиеся содержательного наполнения рекрутмента. Так, в докторской диссертации Ю. В. Долженковой отмечается: «С нашей точки зрения, предметом рекрутмента как науки являются социально-трудовые отношения, возникающие в процессе поиска, подбора, отбора и адаптации кандидатов на вакантные должности»<sup>166</sup>.

Для выявления специфики процессного подхода к рекрутингу целесообразно провести сравнение его со структурным подходом. Сущность структурного подхода заключается в разделении сложного объекта на составляющие элементы, в изучении связей между ними, направленных на удовлетворение соответствующих потребностей системы управления персоналом с учетом ее целостности и взаимодействия с внешней средой.

Процесс рекрутинга подразделяется на следующие основные этапы:

- I. Поиск сотрудников;
- II. Отбор сотрудников;
- III. Наём сотрудников.

---

<sup>166</sup> Долженкова Ю. В. Развитие теории практики рекрутмента в Российской Федерации: Дис. д-ра экон. наук. – М., 2011. – С. 18.

На каждом из указанных этапов применяется определенный набор методических средств, благодаря которым в конечном итоге достигается основная цель рекрутинга и всей организации в целом – прием на работу специалиста с необходимым уровнем квалификации и культуры. Рассмотрим подробнее каждый этап с точки зрения процессного подхода.

Итак, первый этап (поиск желательных сотрудников) включает в себя комплекс процедур, которые необходимы для того, чтобы финансовые и временные затраты на поиск персонала были рентабельными. Для этого необходимо составить перечень компетенций рабочего места, вакантной должности. Целью создания такого документа является конкретизация требований, предъявляемых к работникам на данных позициях. Исходя из этого определяются необходимые качества претендентов: уровень и профиль образования, профессиональные навыки, наличие дополнительных знаний, опыт работы, уровень решаемых на прежнем месте работы задач и степень ответственности на прежнем месте работы, а также такие личностные качества как способность к обучению, развитию, трудовая мотивация, инициативность, соответствие индивидуальной культуры претендентов организационной культуре предприятия и др.).

Следующий шаг – определение способов поиска кандидата. Здесь необходимо определить:

- каким видом поиска лучше всего воспользоваться для получения желаемого результата;
- в каких источниках лучше разместить объявления о вакансии;
- в каких профессиональных сообществах следует вести поиск потенциальных кандидатов.

Можно выделять следующие виды поиска кандидатов:

- 1) рекомендации сотрудников;
- 2) поиск кандидатов по личной базе;
- 3) размещение вакансий в сети Интернет на сайтах по подбору персонала и СМИ;
- 4) поиск в открытых источниках и на специализированных сайтах;

5) контакты с образовательными учреждениями и государственными центрами занятости;

б) услуги рекрутинговых компаний и кадровых агентств.

Каждый вид поиска имеет свои достоинства и недостатки. Правильность выбора того или иного вида поиска зависит от уровня вакансии, сроков ее закрытия и выделенного бюджета.

Завершается этап поиска подбором потенциальных кандидатов по определенным критериям, в процессе которого происходит отсев резюме кандидатов, не соответствующих требованиям, и формирование кадрового резерва, списка кандидатов, который создает информационную базу следующего этапа рекрутинга – отбора персонала.

Отборочная процедура является самым трудоемким и ответственным этапом, в процессе которого отсеивается часть кандидатов и в конечном итоге должно быть принято правильное управленческое решение о приёме либо отказе претенденту. Процесс отбора включает следующие операции:

1) оценку представленных документов: резюме, рекомендаций с прежних мест работы и других документов об образовании и трудовом опыте;

2) телефонное интервью, которое позволяет получить информацию от кандидатов о профессиональную компетентности и личностные качества и пригласить подходящих кандидатов на отборочное собеседование.

3) отборочное собеседование, на котором в зависимости от уровня вакансии могут быть использованы различные виды собеседований для уточнения квалификации, лично-деловых качеств претендента в непосредственном общении;

4) для более полной и точной оценки кандидатов могут проводиться различные испытания в виде дополнительных заданий для практической проверки профессиональных знаний, умений и навыков, соответствия предыдущего профессионального опыта компетенциям вакантной должности, психологической диагностики кандидатов на руководящие должности и др.;

5) анализ результатов, в процессе которого сопоставляется полученная информация о кандидатах на конкретную вакансию и отбирается наиболее подходящий кандидат;

б) медицинский осмотр, который проводится в случаях, когда работа предъявляет особые требования к здоровью кандидата.

В процессе отбора заслуживает внимания место оценки физического и психического здоровья кандидатов. Зачастую этой процедуре отводится последнее, завершающее место, что, на наш взгляд, представляется ошибочным. Не требует специальных доказательств, что фактор здоровья, особенно психического, оказывает определяющее влияние на работоспособность не только данного кандидата, но и всего трудового коллектива. Поэтому прежде чем проводить тестирование, собеседования с кандидатами, необходимо диагностировать состояние их физического и психического здоровья. Здесь необходимо иметь в виду, что зачастую справки о состоянии здоровья во многих отечественных поликлиниках выдаются после поверхностного осмотра, а то и покупаются у недобросовестных медицинских работников. Поэтому заслуживает одобрения и распространения опыт руководителей, которые заключают договора с авторитетными медицинскими учреждениями на проведение данной процедуры. Затраты окупаются уверенностью в отборе полноценного персонала. В противном случае не только отборочная процедура, но и весь процесс рекрутинга обернется напрасными потерями времени и увеличением рисков принять пусть и квалифицированного, но ненадежного работника!

В этой связи встает проблема обоснования отказа в приеме на работу. В трудовом законодательстве установлены определенные меры недопущения дискриминации по определенным основаниям. Не будем обсуждать здесь многочисленные проявления произвола, вкусовщины со стороны руководства принимающих организаций. Тем не менее, существуют реальные основания отдать предпочтение кандидатам по критериям возраста и пола исходя из сложившейся в организации, в конкретном подразделении половозрастной структуры. Как

показывает практика, наиболее стабильными и успешными являются трудовые коллективы, в которых работают специалисты разного пола и возраста.

Заключительным этапом процесса рекрутинга является наём персонала, который заключается в оформлении трудового договора, а также других документов, необходимых при трудоустройстве. Данный этап должен быть проведен в соответствии с Конституцией Российской Федерации, трудовым кодексом и иными законодательными актами, касающимися трудовых отношений.

Завершая описание процесса рекрутинга персонала, можно констатировать, что его квалифицированная организация позволяет предприятиям реализовать целевую функцию – удовлетворение потребности в компетентном и мотивированном персонале, а новым работникам – удовлетворить в организации актуальные экономические и социальные потребности.

Рассмотрение рекрутинга персонала позволяет сделать вывод о том, что он является целостным процессом, который включает в себя ряд взаимосвязанных этапов, обеспечивающих удовлетворение потребности компании в человеческих ресурсах. Однако для достижения данной цели в процессе рекрутинга необходимо выполнить и другие функции, которые целесообразно подразделить на социальную и экономическую.

Социальная функция рекрутинга заключается в следующих эффектах:

1) профессиональная социализация: новая должность позволяет сотруднику включиться в профессиональную среду с большим энтузиазмом, у нового сотрудника присутствует повышенное желание продемонстрировать свои профессиональные способности, навыки и умения.

2) увеличение человеческого капитала компании: в лице нового сотрудника организация приобретает уникальный ресурс, который обладает опытом, квалификацией и кроме этого способен к обучению и развитию.

3) социальное партнёрство, которое является итогом процесса рекрутинга. Благодаря данному социальному механизму обеспечивается согласование интересов работника и работодателя.

Экономическая функция рекрутинга обеспечивает связь с рынком труда:

- 1) рекрутинг выступает в качестве регулятора занятости населения: способствует перемещению сотрудников из одной компании в другую, из одного региона страны – в другой;
- 2) перемещение трудовых ресурсов оказывает воздействие на качественные и количественные параметры структуры занятости населения;
- 3) процесс рекрутинга выступает механизмом обмена на рынке спроса и предложения трудовых ресурсов и тем самым влияет на уровень безработицы, а также служит индикатором востребованности тех или иных профессий.

Подводя итог, можно охарактеризовать рекрутинг как динамичный процесс, включающий определенный ряд этапов, последовательное прохождение которых обеспечивает успешную деятельность коммерческих и бюджетных организаций.

### **4.3. Вызовы и угрозы институциональной трансформации регионального управления при внедрении процессного подхода**

Институциональную трансформацию публичного управления, как на федеральном, так и на региональном уровне условно можно представить в виде следующей последовательности этапов административного реформирования.

1. Отсчет административной реформы начинается с Указа Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»<sup>167</sup>, который стратегически обозначил основные векторы преобразования административного аппарата. В продолжение Указа вышло Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 годах и

---

<sup>167</sup> Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» Ссылка для чтения: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/90481/>

плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006–2008 годах»<sup>168</sup>.

На первоначальном этапе сущность административной реформы заключалась во внедрении административных регламентов оказания государственных услуг. С точки зрения государственного менеджмента это было достаточно серьезное нововведение, которое значительно снизило коррупционный фактор и повысило эффективность государственного управления. Действительно, чиновник с этого момента был обязан следовать четко сформулированной процедуре как он должен выполнять свои государственные функции. Более того за невыполнение должным образом своих обязанностей на чиновника накладывалась дисциплинарная ответственность, а в некоторых случаях и достаточно серьезный финансовый штраф. Например, за просроченный ответ на обращение гражданина<sup>169</sup> (более тридцати дней) административный штраф составляет от пяти до десяти тысяч рублей. Если учесть, что в отдельных органах государственной власти число обращений граждан составляет более сотни в день (например, комитет по социальной защите населения) то очевидно, что при нарушении сроков обращений чиновник может серьезно финансово пострадать.

Несмотря на очевидную полезность введения административных регламентов, данный этап государственного реформирования несет в себе и некоторые негативные эффекты, который заключается в естественном снижении производительности труда отдельных групп государственных служащих и ухудшении качества выполняемых ими государственных функций. Рассмотрим данную проблему на конкретном примере. Не секрет, что в различных органах государственной власти загруженность чиновников не одинакова. Губернатор и высший менеджмент региональной администрации с некоторой периодично-

---

<sup>168</sup> Распоряжение Правительства РФ 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» Ссылка для чтения: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/126887/>

<sup>169</sup> Статья 5.59. Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Ссылка для чтения: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/d77345129355a19915d59a897cdf745a2a55258/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/d77345129355a19915d59a897cdf745a2a55258/)

стью (примерно раз в 1,5 года) проводит серьезную процедуру оптимизации штата чиновников с целью выравнивания карт их рабочего времени. Тем не менее, в силу многоотраслевой работы различных комитетов приблизить трудоемкость конкретного чиновника к некоему единому шаблону никогда не получится. Из-за этого возникает следующий момент, не особо загруженный чиновник, получая обращение гражданина и зная, что, согласно административному регламенту ответ на него он обязан дать в течение тридцати дней, спокойно растягивает время для формирования письма и его отправки. При этом государственный служащий абсолютно ничего не нарушает и четко следует выданной им инструкции. Другой чиновник, получая в день несколько десятков обращений, отвечает на них однотипным шаблоном, не вникая в суть каждого полученного им запроса от гражданина. Естественно, что качество выполнения ими государственной функции является низким и в большинстве случаев неудовлетворительным для обращающихся к нему граждан.

Второй этап возник с 2010 года – это внедрение системы ключевых показателей эффективности (KPI – Key Performance Indicators) работы чиновника. Данное нововведение преследовало своей целью подстроить деятельность государственного служащего под выполнение конкретных показателей как в коммерческих организациях. С одной стороны, введение системы KPI способствовало развитию мобильности чиновников, и такой дополнительный контроль их деятельности привел все-таки к росту производительности их труда. С другой стороны, деятельность коммерческой организации сильно отличается от работы государственного сектора экономики, хотя бы в силу того факта, что целью любого бизнеса всегда является получение прибыли, а целью государственного аппарата удовлетворение социальных потребностей. Исходя из этого, в работах многих исполнительных органов государственной власти в качестве системы KPI была использована совокупность статистических показателей, характеризующих отрасль, какую курирует данный комитет или управление. Например, в работе органа исполнительной власти, ответственного за развитие предпринимательства, система KPI состояла из таких показателей как:

- прирост численности индивидуальных предпринимателей;
- рост оборота продукции в денежных единицах субъектов малого и среднего предпринимательства региона;
- прирост инвестиций в основной капитал субъектов малого и среднего предпринимательства региона;
- рост количества малых предприятий, в том числе микропредприятий и индивидуальных предпринимателей и т.д.

При внешней благоприятной экономической обстановке чиновники данного государственного органа могли спокойно отчитываться по системе КРІ, так как их деятельность практически не влияла на макроэкономические показатели региона.

Третий этап административной реформы возник относительно недавно в 2012–2013 гг. и связан он с внедрением проектного подхода в систему государственного управления. Сущность проектного подхода состоит в аккумулировании различных ресурсов органов государственной власти при выполнении определенного социально или экономически-значимого проекта. Наиболее серьезными федеральными проектами являлись: зимняя олимпиада в Сочи, чемпионат мира по футболу 2018, строительство гоночной трассы Формула-1 и др. В Волгоградской области такими проектами были строительство центрального футбольного стадиона, модернизация аэропорта, расширение сети гостиниц, построение придорожной инфраструктуры и т.д.

Проектный и процессный подход в государственном управлении имеют много общих характеристик. Проектный подход тоже ориентирован на систему горизонтальных связей между органами государственной власти, так как крупные проекты, как правило, межотраслевые и требуют значительной согласованности при их реализации. Например, проект по строительству центрального стадиона в городе Волгограде потребовал взаимоувязанную координированную деятельность трех уровней государственной власти (федеральной, региональной и муниципальной), каждый уровень которой был представлен десятками комитетов и управлений. Так же проектный подход требует внедрения совре-

менных цифровых технологий, которые необходимы для его планирования, организации, осуществления и контроля. Но при этом, проектный подход имеет более узкую область применения, чем процессный. Как правило, проектный подход используется для эффективного осуществления государственных инвестиций – капиталовложений. Попытки внедрения проектного подхода в текущую деятельность исполнительных органов государственной власти не привели к положительным эффектам, а только вызвали дополнительное «раздражение» чиновников.

Таким образом, можно сформулировать следующие базовые вызовы внедрения процессного подхода:

- повышение производительности труда государственных служащих и улучшение качества выполняемых ими государственных процессов не с точки зрения одобрения вышестоящих органов, а конкретного гражданина;
- ориентация государственных процессов на внедрение современных форм менеджмента с привлечением передовых цифровых технологий;
- повышение роли и ответственности конкретного чиновника в организации вверенного ему государственного процесса.

Рассмотрим первоначально сущность процессного подхода с точки зрения классической теории менеджмента.

В статье доктора экономических наук, профессора Хутыза Заурбеча Асланбиевича "Региональное управление бизнес-процессами: от идеологии до практического использования"<sup>170</sup> кратко приводится теоретический анализ процессного подхода, сущность которого выражается следующим образом:

1. Под процессом понимается упорядоченная деятельность, целью которой является преобразование входных потоков в выходные по определенной заранее выбранной технологии с использованием имеющихся ресурсов.

---

<sup>170</sup> Хутыз З. А. "Региональное управление бизнес-процессами: от идеологии до практического использования" Ссылка для чтения: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnoe-upravlenie-biznes-protsessami-ot-ideologii-do-prakticheskogo-ispolzovaniya>

2. С точки зрения системного и рыночного подходов процесс это некий "черный ящик", внутри которого происходит формирование с помощью привлеченных входов и ресурсов, нужных нам выходов, которые могут быть представлены в виде необходимых нам товаров, работ или услуг.

3. С точки зрения государственного управления «владельцем процесса» является государственный чиновник, наделенный соответствующими полномочиями по его настройке и регулированию. Чиновник наделяется правом распоряжаться конкретными ресурсами и нести личную ответственность за их рациональное использование при выстраивании того или иного государственного процесса.

Ключевыми характеристиками любого процесса является его результативность и эффективность. Под результативностью понимается степень достижения заранее планируемых результатов. Эффективность рассчитывается как отношение суммы затраченных ресурсов к достигаемому экономическому результату. Если мы рассматриваем бизнес-процесс коммерческого предприятия, то его результативность определяется разностью между действительным и планируемым выпуском товаров, работ или услуг, а эффективность экономической рентабельностью. Если анализируется государственный процесс, то его результативность может определяться, например, средним отклонением целевых показателей государственной программы от прогнозируемых, а эффективность отношением затраченных государственных ресурсов к полученному результату.

Интересным в онтологическом понимании сущности внедрения процессного подхода в государственное управление является доклад «Трансформации государственного управления: процессы и качество», подготовленный федеральным Центром стратегических разработок в партнерстве с РАНХиГС<sup>171</sup>. Доклад подготовлен и опубликован в январе 2018 года. Работа над ним велась более трех лет с привлечением ведущих экономистов России и поэтому он заслуживает особого внимания и подробного анализа. Согласно данному докладу

---

<sup>171</sup> Процессный подход в госуправлении. Ссылка для входа: <https://www.csr.ru/news/protsessnyj-podhod-v-gosupravlenii/>

целью внедрения процессного подхода в сферу государственного управления является снижение неэффективности госаппарата, сокращение потери времени и денег. Авторы предлагают "вводить новую систему учета затрат, так называемый «анализ затрат по видам деятельности», который позволяет более точно измерять потребление ресурсов на каждом шаге процесса и достоверно определять экономию ресурсов с учетом всех предлагаемых улучшений". Таким образом, внедрение процессного подхода так же связано с использованием и ресурсно-ориентированного подхода. Рассмотрим краткую сущность ресурсно-ориентированного подхода.

Ресурсно-ориентированный подход (англ. Resource-based view) – это подход к стратегическому анализу деятельности организации, в рамках которого уделяется большое внимание специфичным для организации ресурсам и компетенциям в контексте ее конкурентного окружения. В последнее время данная концепция стратегического управления представляет собой одну из самых влиятельных теорий. Данная концепция ориентирована на объяснение внутренних источников, обеспечивающих длительное конкурентное преимущество организации.

В 1991 году вышла работа Гранта Р. М. «Применение теории ресурсно-ориентированного подхода для развития конкурентных преимуществ: формирование новой стратегии»<sup>172</sup>, в которой ученый классифицировал имеющиеся у организации ресурсы на человеческие, организационные, технологические, материальные, финансовые и репутационные. Под репутационными ресурсами Грант Р. М. понимал некий эквивалент гудвилла, формируемого со стороны внешних по отношению к фирме людей и организаций. Также Грант Р. М. развил исследования Дж. Ричардсона в плане важности использования знаний в процессе функционирования работы организации. В своей следующей работе «Теория фирмы, основанная на знаниях» (1996)<sup>173</sup> Грант подчеркнул, что инно-

---

<sup>172</sup> Grant R. M. The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation // California Management Review, 1991. Vol. 33. № 3. – pp. 114–135.

<sup>173</sup> Grant R. M. Toward a knowledge-based theory of the firm // Strategic Management Journal. – 1996. – № 17. – P. 109–122.

вации в организации появляются только тогда, когда в ней отсутствуют трансакционные издержки по распространению знаний внутри организации и существуют специальные условия для интеграции знаний по всем сотрудникам организации<sup>174</sup>.

Ученые Тис Д., Пизано Г. и Шуен А.<sup>175</sup> в 2003 г. ввели понятие динамических способностей, заключающихся в изменении набора внутренних компетенций организации под условия внешних обстоятельств. Динамичность или быстрота «подстройки» компетенций организации под внешние условия является ее конкурентным преимуществом. Классифицируя компетенции Тис Д., Пизано Г. и Шуен А. выделяют активы организации (финансовые, технологические и репутационные), управленческие компетенции (обучение, координация, организация, реконфигурация и т.д.) и исторические (эволюция организации в процессе ее создания и развития).

В 2003 г. российский ученый-экономист Иншаков О. В. в работе ««Ядро развития» в контексте новой теории факторов производства»<sup>176</sup> сгруппировал все факторы производства в две главные группы – трансформационные и трансакционные. В первую группу он включил человеческий, технико-технологический и природно-ресурсный (материальный), а во вторую – институциональный, организационный и информационный.

В 2004 г. Вит Б. и Мейер Р. подразделили ресурсы организации на материальные и нематериальные. К материальным они отнесли финансовые, производственные земельные ресурсы, а к нематериальным – организационные и репутационные<sup>177</sup>. С точки зрения данных авторов, наличие только ресурсов у организации не является ее конкурентным преимуществом, конкурентное пре-

---

<sup>174</sup> Grant R. M. Toward a knowledge-based theory of the firm // *Strategic Management Journal*. – 1996. – № 17. – Р. 109–122.

<sup>175</sup> Тис Д. Дж., Пизано Г., Шуен А. Динамические способности фирмы и стратегическое управление // *Вестник Санкт-Петербургского государственного университета*. – Серия «Менеджмент». – 2003. – № 4. – С. 133–185.

<sup>176</sup> Иншаков О. В. «Ядро развития» в контексте новой теории факторов производства // *Экономическая наука современной России*. – 2003. – № 1. – С. 11–25.

<sup>177</sup> Wit B. de, Meyer R. *Strategy: Process, Content, Context. An International Perspective*. – L., 2004.

имущество проявляется только во взаимовлиянии ресурсов друг на друга в процессе функционирования организации.

Таким образом, главным положением концепции ресурсно-ориентированного подхода является условие о том, что для того, чтобы организации достигнуть устойчивого конкурентного преимущества, ей необходимо владеть и развивать ценные, редкие, сложные для повторения и незаменимые ресурсы и способности. При этом существует организационная структура, которая сможет распознать и применить их. Преимуществами данного подхода заключается: в обеспечении возможности посредством данного подхода объяснения с помощью доступных терминов причин успеха фирмы; в применении компетентного подхода на практике и в разработке конкурентных стратегий развития организации.

В процессной логике министерства, ведомства и их подразделения должны быть владельцами и/или исполнителями рутинных (текущих) процессов, ориентированных не на выполнение функций, а на получение заданных результатов. При этом возможно и перераспределение зон компетенции ведомств, если для получения требуемого результата процесс задействует несколько органов власти. А в будущем, возможно, процессы будут цифровизованы так, что некоторые государственные органы и госслужащие окажутся ненужными для общества.

«Общим знаменателем модернизации государственного управления, как на стратегическом, так и на операционном уровне является категория «качество». Это касается всех ее ключевых проявлений: от качества государственных услуг и качества менеджмента до качества жизни, и качества власти. Именно на методологии менеджмента качества базируются многие методы, проникающие в сферу государственного управления из частного сектора: от оценки удовлетворенности граждан до KPI и сбалансированной системы показателей (Balanced Scorecard, BSC); от бережливых лин-технологий (Lean Production) до

риск-менеджмента и учета затрат по видам деятельности (Activity-Based Costing, ABC)»<sup>178</sup>.

Несмотря на подобные попытки реформирования, сегодня в России сложилась и реализуется вертикальная модель управления, где главным потребителем (выгодополучателем, стейкхолдером) результатов деятельности государства является начальник «сверху». В то время как в горизонтальной модели в фокусе находится человек, гражданин, его интересы и потребности. В отличие от вертикальной модели, где методология формируется вокруг функций управления, основой модели горизонтальной является процессный подход.

«Эффективно выстроенный государственный процесс предполагает субсидиарность — перенос оперативных решений на самый низкий иерархический уровень, на котором они технически могут быть приняты. Более того, процессы предполагают возможность «бесшовного взаимодействия» низовых исполнителей процесса, относящихся к разным функциональным подразделениям и даже ведомствам. Эти требования могут вступать в противоречие с традиционными принципами работы в рамках линейно-функциональной структуры, однако интерес к процессным механизмам стремительно усиливается благодаря значительному снижению затрат, которое возникает из-за оптимизации деятельности на процессной основе»<sup>179</sup>.

Развитие горизонтальных взаимодействий в системе государственного управления не может быть без значительной модернизации автоматизированного межведомственного обмена данными. Поэтому необходимо активно внедрять в систему государственного процессного управления новое поколение информационных технологий, такие как облачные цифровые платформы, блокчейн-технологии и т.д. «Органы исполнительной власти могут выступать в роли координаторов и регуляторов, но при этом сами подчиняются режиму онлайн-взаимодействия с остальными участниками в рамках горизонтальной од-

---

<sup>178</sup> Процессный подход в госуправлении. Ссылка для входа: <https://www.csr.ru/news/protsessnyj-podhod-v-gosupravlenii/>

<sup>179</sup> Процессный подход в госуправлении. Ссылка для входа: <https://www.csr.ru/news/protsessnyj-podhod-v-gosupravlenii/>

норанговой сети. Таким образом, логика процессного подхода лежит в основе автоматизации деятельности, в том числе государственных структур, выступая тем самым драйвером цифровизации и разработки новых платформенных решений, которые в будущем будут определять характер взаимодействия государства с гражданином и обществом»<sup>180</sup>.

«В сфере государственного управления ряд исследователей выделяет процессы двух типов:

1. Рутинные процессы – процессы, исполняемые на низовом уровне системы государственного управления. Они носят характер детерминированных, циклических, имеющих стандартизованный результат.

2. Проектные процессы – процессы, реализуемые на среднем и верхнем уровнях системы государственного управления. Они разовые, ориентированы на достижение уникального результата и определяются характером этого результата»<sup>181</sup>.

Потребитель произведенного государством продукта или услуги – как внешний, так и внутренний – может быть физическим лицом или организацией и выступать в роли клиента, заказчика, пользователя, получателя, бенефициара, покупателя, одной из заинтересованных сторон (стейкхолдеров) организации. Для потребителя результатом процесса является не сам выход (продукт или услуга), а удовлетворенная потребность, то есть полученная польза.

В качестве примера, рассмотрим более подробно процесс организации системы государственной поддержки и регулирования малого и среднего предпринимательства с точки зрения стейкхолдерского подхода и системы удовлетворенных потребностей.

Выявляются следующие основные инструменты, способы и методы построения государственной системы поддержки и регулирования малого и среднего предпринимательства:

---

<sup>180</sup> Процессный подход в госуправлении. Ссылка для входа: <https://www.csr.ru/news/protsessnyj-podhod-v-gosupravlenii/>

<sup>181</sup> Там же.

1. Наличие государственной программы по развитию малого и среднего предпринимательства со следующим набором основных мероприятий:

- поддержка начинающих предпринимателей через систему грантов или субсидирование затрат на регистрацию, аренду, приобретение оборудования и т.д.;

- поддержка действующих инновационных предприятий через механизмы субсидирования патентной деятельности, закупки высокотехнологичного оборудования, обучение персонала;

- субсидирование расходов субъектов малого и среднего предпринимательства на обучение, сертификацию, внедрение энергосберегающих технологий, аренду земли и помещений;

- развитие молодежного предпринимательства;

- развитие центров социальных инноваций;

- создание и развитие кластеров и центров кластерного анализа;

- проведение выставок инновационной продукции субъектов малого и среднего предпринимательства;

- софинансирование муниципальных программ поддержки малого и среднего предпринимательства и т.д.

Данный набор мероприятий может меняться в зависимости от финансовых возможностей региона и приоритетных направлений, обусловленных стратегией социально-экономического развития самого региона. Тем не менее включаемость данных мероприятий в региональную программу обусловлено, прежде всего, возможностью их софинансирования со стороны Минэкономразвития РФ с привлекательным для экономики региона коэффициентом (от 1 к 4 до 1 к 19, то есть на 1 рубль региональных средств можно привлечь 19 федеральных рублей).

2. Наличие в регионах базовых объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства: гарантийный фонд, микрофинансовый центр первого уровня, микрофинансовый центр второго уровня, сеть региональных и муниципальных бизнес-инкубаторов, фонды (центры) поддержки

предпринимательства, центр прототипирования и дизайна, инжиниринговый центр, технопарки, промышленные парки, центры коллективного пользования, центры поддержки социального предпринимательства, центры экспортной поддержки (Евро Инфо Корреспондентские центры), центры кластерного развития, центры молодежного творчества. Полноценный (полнофункциональный) набор инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства присутствует в наиболее богатых финансовыми ресурсами регионах (Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Башкорстан). Отдельные виды инфраструктуры встречаются во всех регионах Российской Федерации.

3. Наличие в регионах уполномоченного по защите прав предпринимателей или наделенных данными правами объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства.

Основные стейкхолдеры системы государственной поддержки и регулирования малого и среднего предпринимательства: это органы государственной власти; совокупность предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в регионе; потребители производимых товаров, работ, услуг; уполномоченный по защите прав предпринимателей в регионе (табл. 4.3.1).

Приоритетным критерием эффективности системы государственной поддержки и регулирования малого и среднего предпринимательства с точки зрения процессного подхода является степень удовлетворенности вышеуказанных стейкхолдеров в соотношении с затраченными ресурсами. На основании этого представим процесс управления системы государственной поддержки и регулирования малого и среднего предпринимательства в соответствии с логикой форм, функций и интересов стейкхолдеров (рис. 4.3.1).

Органы государственной власти, располагающие определенной совокупностью человеческих, организационных, технических, материальных, информационных и институциональных ресурсов, создают с помощью мер регулирования и поддержки базисные условия для предпринимательской деятельности в регионе.

**Характеристика основных стейкхолдеров системы государственной поддержки и регулирования малого и среднего предпринимательства**

<b>Зона</b>	<b>Форма</b>	<b>Функции</b>	<b>Удовлетворение потребностей</b>
Органы государственной власти	Органы государственного регулирования предпринимательской деятельности	Управление развитием предпринимательства в регионе и его всестороннего обеспечения; снижение административных барьеров ведения предпринимательской деятельности, обеспечение свободной конкуренции между предпринимателями, разработка законов по регулированию бизнеса	Рост числа занятых; повышение доходов населения; получение налогов; осуществление общегосударственных программ; улучшение социально-экономической обстановки в регионе
	Органы государственной поддержки предпринимательской деятельности	Устранение проблем, сдерживающих развитие предпринимательства в регионе, стимулирование предпринимательской активности, создание экономических и правовых условий, стимулов, требуемой предпринимательской инфраструктуры для развития бизнеса	Долговременное устойчивое развитие региона; повышение эффективности экономики; оздоровление экономической и социальной сфер; увеличение доходности консолидированных бюджетов
Совокупность предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в регионе	Малое, среднее и крупное предпринимательство	Быстрое и гибкое реагирование на изменения в запросах потребителей; создание рабочих мест, разработка и внедрение технологических, технических и организационных новшеств; удовлетворение потребностей общества; расширение потребительского спроса; укрепление социального партнерства; обеспечение налоговых поступлений; увеличение благосостояния населения	Получение прибыли; сохранение лидирующего положения; освоение новых рыночных ниш; сохранение и расширение бизнеса в условиях конкуренции; оптимальное удовлетворение спроса потребителей
Потребители производимых товаров, работ, услуг	Юридические лица (B2B)	Обеспечение устойчивого спроса на производимые товары, работы, услуги; информирование о возникающих проблемах с приобретенными товарами, выполненными работами, оказанными услугами	Удовлетворение потребностей в товарах, работах, услугах, повышение эффективности деятельности предприятий и качества жизни населения
	Физические лица (население)		
Уполномоченный по защите прав предпринимателей в регионе	Бизнес-омбудсмен	Урегулирование возникающих споров между бизнесом и органами власти, организация работы по внесудебному восстановлению нарушенных государственными органами прав бизнесменов, отстаивать интересы бизнеса в суде	Устранение административных барьеров и противостояние коррупционному давлению на предпринимателей, совершенствование правового положения предпринимателей

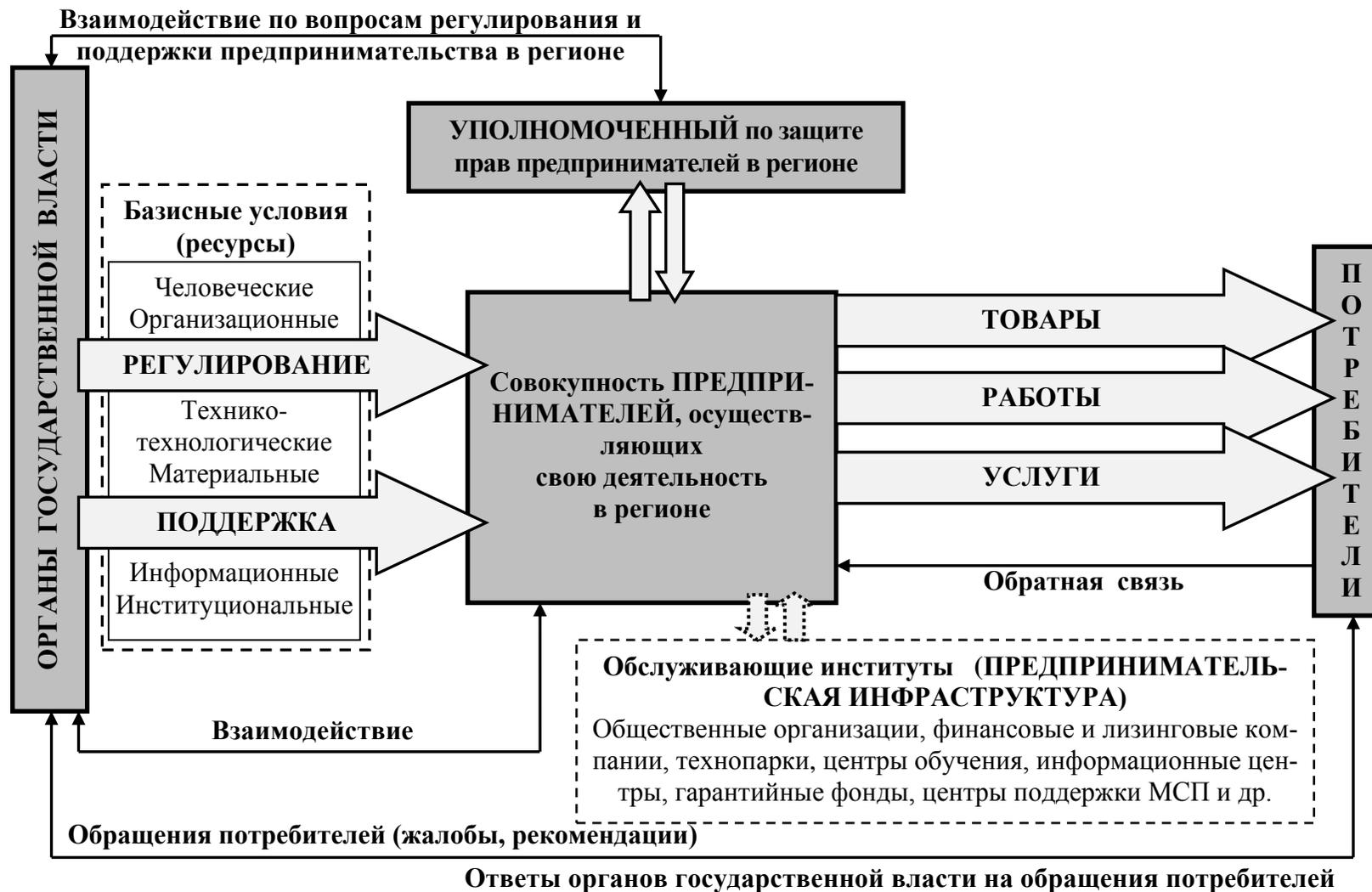


Рис. 4.3.1. Процесс управления системой государственной поддержки и регулирования малого и среднего предпринимательства

Результатами деятельности предпринимателей в регионе являются товары, работы, услуги, которые они доводят до потребителей. В свою очередь потребители имеют возможность обратной связи с предпринимателями (а при необходимости – и с органами государственной власти, регулируемыми и поддерживающими предпринимательскую деятельность) относительно высказывания жалоб и предложения рекомендаций. Предприниматели информируют (в том числе посредством института оценки регулирующего воздействия) органы государственной власти о возможностях развития бизнеса в регионе, а также о возникающих проблемах в предпринимательской деятельности. В случае необходимости посредником в данном взаимодействии может выступать уполномоченный по защите прав предпринимателей в регионе.

Вычленим ключевые отношения в процессе управления системы государственной поддержки и регулирования малого и среднего предпринимательства.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей связан прямыми отношениями с органами государственной власти и совокупностью региональных субъектов малого и среднего предпринимательства. Основной функцией уполномоченного по защите прав предпринимателей является разрешение конфликтных ситуаций, возникающих между субъектами малого и среднего предпринимательства и представителями различных органов власти, как правило, работающих в сфере надзора или регулирования предпринимательской деятельности. Удовлетворенной потребностью для клиентов уполномоченного по защите прав предпринимателей является устранение административных барьеров для ведения деятельности предпринимателей, совершенствование правового положения предпринимателей

Органы государственной власти связаны прямыми отношениями с уполномоченным по защите прав предпринимателей, субъектами малого и среднего предпринимательства и потребителями. Основными функциями органов государственной власти в сфере развития малого и среднего предпринимательства

является формирование благоприятной деловой среды для субъектов бизнеса, развитие инвестиционного климата региона, повышение доходности населения, эффективное регулирование предпринимательской деятельности, защита прав потребителей. Удовлетворенной потребностью для клиентов органов государственной власти является удовлетворенная возможность заниматься предпринимательской деятельностью, повышение собственных доходов, благоприятная социально-экономическая обстановка в регионе

Особую роль в региональной предпринимательской системе играет предпринимательская инфраструктура, в качестве которых выступают общественные организации (Опора России, Деловая Россия, Торгово-промышленная палата и др.), финансовые и лизинговые компании, технопарки, центры обучения, информационные центры, гарантийные фонды, центры поддержки МСП и др. Предпринимательская инфраструктура может находиться в частной или государственной собственности, а так же быть образована с помощью механизмов государственно-частного партнерства. Предпринимательская инфраструктура связана устойчивыми отношениями с субъектами малого и среднего предпринимательства и органами государственной власти. Ее основной функцией является оказание различного рода помощи субъектам малого и среднего предпринимательства в ведении предпринимательской деятельности как правило на безвозмездной основе или по ценам, которые значительно ниже рыночных в конкретном регионе. Удовлетворенной потребностью для клиентов предпринимательской инфраструктуры является получение альтернативных источников финансирования по сниженной процентной ставке, предоставление в льготную аренду помещений и оборудования, реальная помощь по правовым вопросам ведения бизнеса и т.д.

Таким образом, результативность и эффективность процесса управления государственной поддержкой и регулирования малого и среднего предпринимательства в значительной степени определяется развитием потенциала каждого

из ее объектов, устойчивостью связей между объектами, степенью удовлетворенности клиентов. Действительно, потеря, хотя бы одной из связей в системы государственной поддержки и регулирования малого и среднего предпринимательства резко снижает ее качество. Например, потеря связи между уполномоченным по защите прав предпринимателей и субъектами малого и среднего предпринимательства лишает уполномоченного оперативной информации о конфликтах между малым и средним предпринимательством и органами государственной власти, что ведет к утративанию его целевой функции, что естественным образом способствует снижению делового климата региона. И как следствие, в различных регионах России происходит бегство малых и средних предприятий в соседние регионы, где функциональность работы уполномоченного по защите прав предпринимателей значительно выше<sup>182</sup>.

Нарушение связи между органами государственной власти и предпринимательской инфраструктурой ведет к потере ее целевой функции – поддержки малого и среднего предпринимательства и перехода в новое состояние чистой коммерческой организации. Действительно, без государственной поддержки предпринимательская инфраструктура вынуждена уже в режиме собственного экономического выживания оказывать услуги субъектам предпринимательства на коммерческой основе по рыночным ценам, что в значительной степени приводит к снижению удовлетворения потребностей клиентов. В качестве примеров можно привести ряд региональных бизнес – инкубаторов, которые после прекращения финансовой поддержки перешли в состояние коммерческих офисных деловых центров с целевой функцией сдачи аренды помещений всем заинтересованным предпринимателям.

В системе государственной поддержки и регулирования малого и среднего предпринимательства для каждого стейкхолдера результатом процесса является не

---

<sup>182</sup> Moseiko V. O., Korobov S. A., Frolov D. P. Socio-Economic Systems' Competitiveness Assessment Method. Asian Social Science. 2015. Vol. 11. № 20. P. 5.

конкретная государственная услуга, а удовлетворенная потребность, то есть полученная им польза или выгода. Эта потребность обуславливает целесообразность осуществления процесса. Если потребности на входе нет, то процесс теряет смысл.

При всей положительности процессного подхода к государственному управлению, существуют так же и его угрозы.

1. Конфликт линейно-функциональной вертикали государственной власти с горизонтальной ориентированностью процессного подхода. Каждый орган государственной власти, в сущности, представляет собой бюджетное учреждение со своим штатом, бюджетом и положением, где прописаны его функции. Руководитель органа государственной власти несет полную административную и уголовную ответственность за принимаемые решения, поэтому делегирование полномочий на нижестоящие уровни требует определенных изменений нормативно-правовой базы, что достаточно сложно, учитывая инерционность сложившейся системы государственного управления.

2. Организация межведомственного взаимодействия должна происходить в действующих нормативно-правовых условиях. Это особенно важно с точки зрения сохранности персональных данных, иначе может возникнуть ситуация, связанная с нарушением Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», что ведет как к административной, так и уголовной ответственности.

3. Внедрение процессного подхода требует привлечения современного поколения информационных технологий (облачные цифровые платформы, блокчейн-технологии и т.д.), что обуславливает новые требования к компетенциям государственных служащих. Необходимо время для повышения квалификации чиновников, а в некоторых случаях и частичная замена государственного аппарата под реализации процессного подхода. Проведение подобных кадровых процедур в действующих нормативно-правовых условиях потребует значительных временных и стоимостных издержек. Таким образом, существует опасность в ухудшении текущей деятельности государственного органа власти при переходе на процессный подход в отсутствие требуемых человеческих ресурсах.

# **Заключение**

## **(выводы и рекомендации)**

Региональное управление – это целенаправленное воздействие стейкхолдеров на процессы, необходимые для изменения состояния территории в целом или её отдельных частей, а также функционирующих на её территории предприятий, организаций и домохозяйств. Функциями регионального управления являются целеполагание, планирование, организация, мотивация, координация, контроль, оценка результатов и корректировка планов (целеполагания). В XXI веке идет активная эволюция форм реализации этих функций, которая выражается в развитии гуманно-культурологического подхода, основанного на повышении роли организационной культуры, нововведений, децентрализации, формирования организаций как открытых социально ориентированных систем и социально ответственного бизнеса. В современной России продолжается становление регионального управления и местного самоуправления как естественного процесса внедрения демократических основ государственности. На этом пути необходимо учитывать весь исторический опыт регионов в противоречивые и судьбоносные для страны эпохи.

В настоящее время эффективность регионального управления оценивается с точки зрения категории качества жизни населения, что свидетельствует об изменении социально-экономических приоритетов, возрастании роли человеческого фактора в региональном развитии. В тоже время современный период развития общества выдвигает для регионального управления новые возможности и затруднения.

Одним из наиболее значимых трендов развития регионального управления является его цифровизация. Выбранная как вектор государственного развития, она

представляет собой стратегическую программу действий по достижению целей цифровой экономики. Однако при последовательной реализации задач в рамках цифровой системы на настоящий момент регионы сталкиваются с рядом проблем. Условно их следует поделить на три группы: в области доступа и развития ИКТ - «рост», «равенство», «устойчивость»; в области развития человеческого капитала региона - развитие цифровых компетенций у населения региона (в том числе у государственных и муниципальных служащих); общий подъем качества образования в регионе. Решение этих проблем достигается использованием таких инструментов как проекты, платформы, процессы.

Принципами проектного управления в органах государственной власти являются: открытость разработки и реализации; последовательность, ориентация на реальные, достижимые и измеряемые результаты; определенность направлений проектирования; взаимосвязанность блоков – организация– мотивация – обучение – информационные технологии; постепенное усложнение, целостность, гибкость, развитие, включающее выявление ошибок, их исправление и дальнейшее совершенствование; полезность для населения, целевых групп, города, региона и страны. Реализация этих принципов позволит использовать научный потенциал регионов и страны, вовлечь в эту работу большое число специалистов всех уровней, задействовать человеческие, материальные, технические, финансовые, производственные ресурсы территорий, а также привлечь поступления в регион ресурсов из других регионов, инвесторов – поставщиков; субвенции, дотации из федерального бюджета; спонсоров и кредиторов. Преимущества проектного управления, существующее и развивающееся нормативное регулирование проектной деятельности на государственном, региональном и муниципальных уровнях управления, сделали его одним из самых востребованных способов управления. Создаваемая на национальном, региональном и муниципальном уровнях система проектов является организационным инструментом достижения стратегических целей Российской

Федерации. Это позволяет рассматривать проектную деятельность как перспективное направление модернизации управления в России.

К основным целям платформ государственного управления как информационных систем, представляющих собой совокупность сайтов, баз данных и сервисов органов власти, относятся обеспечение доступа к информации о деятельности органов власти; создание и развитие единой информационной инфраструктуры региона; повышение открытости региональных и местных органов власти; совершенствование взаимодействия органов власти с гражданами и предприятиями; повышение эффективности государственного управления. Существуют следующие виды региональных платформ государственного управления: информационные сайты органов власти, порталы государственных услуг, порталы открытых данных региона, цифровые платформы умных городов. Все перечисленные платформы в той или иной степени представлены в регионах Российской Федерации. Анализ существующих в стране информационных ресурсов позволяет сделать следующие выводы: действующие в России платформы регионального управления успешно выполняют функции информирования граждан и предоставления им услуг. Задачи совершенствования взаимодействия органов власти с гражданами и предприятиями реализуются лишь в некоторых регионах в ограниченном объеме.

При внедрении цифрового правительства, усилении его проактивной роли возникает множество не только технических, но и нравственных проблем: это тотальный контроль за действиями граждан, предопределение действий человека на основе сформированных машиной алгоритмов и другие. Поэтому при внедрении цифровых технологий необходимо учитывать, что любая технология, даже изначально нейтральная, приобретает свою качественную оценку только в контексте нравственности её последующего применения. Риски и опасности, которые несёт с собой проект «Цифровая экономика РФ», должны быть самым тщательным образом проанализированы и оценены на предмет угроз суверенитету человеческой

личности и российского государства, а также для национальной безопасности России.

Зарубежная история возникновения процессного подхода к управлению уходит своими корнями в XVIII в., когда преобладал принцип специализации исполнителей на выполнении отдельных операций производственного процесса после его разделения составные элементы и фрагменты. В отечественной практике признаки функционирования производственных систем на основе управления процессами имели место в работе уральских заводов Демидовых. Это свидетельствует о том, что зарождение процессно-ориентированного подхода не является случайностью, а, наоборот, выступает закономерностью, подтвержденной историческим опытом как в России, так и за ее пределами. Процессный подход в государственном управлении имеет много общих характеристик с проектным подходом, так как оба ориентированы на систему горизонтальных связей между органами государственной власти, требует внедрения современных цифровых технологий, которые необходимы для его планирования, организации, осуществления и контроля. Но, в отличие от проектного, процессный подход имеет более широкую область применения, которая не ограничивается реализацией государственных инвестиций.

Базовыми вызовами внедрения процессного подхода в государственное управление являются:

- повышение производительности труда государственных служащих и улучшение качества выполняемых ими государственных процессов не с точки зрения одобрения вышестоящих органов, а конкретного гражданина;
- ориентация государственных процессов на внедрение современных форм менеджмента с привлечением передовых цифровых технологий;
- повышение роли и ответственности конкретного чиновника в организации вверенного ему государственного процесса.

Это отражает современный тренд построения рыночных взаимоотношений: успех любой организации опирается во многом на гибкую и динамичную работу с потребителями продуктов ее деятельности. Организация при таком подходе рассматривается не как совокупность структурных подразделений (цехов, отделов, служб и т.д.), а как набор определенных бизнес-процессов, посредством реализации которых эта организация функционирует. Поэтому процессный подход в государственном управлении предполагает выделение и описание бизнес-процессов, целенаправленном применении к ним общих законов и принципов управления, ориентации управленческих усилий на их лучшую организацию и получение максимального конечного результата от деятельности.

В целом проведенный анализ показывает становление и развитие в России новой концепции государственного управления через гражданское общество, открытости государственной и муниципальной власти к диалогу. Это протекает через вызовы и угрозы, которые надо диагностировать и нивелировать. Но постепенно государственный сектор всё в большей степени будет формировать гибкую структуру получения государственных услуг, больше оценивать эффективность проводимой политики, развивать функции планирования и руководства для реагирования на будущие экономические и социальные проблемы.

## Список использованных источников

1. Бюджетный Кодекс РФ. Федеральный закон от 26.04.2007 № 67-ФЗ. Ст.8
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) / Электронно-справочная система Консультант-Плюс // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 04.09.2018)
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018 с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018).
4. Об утверждении Концепции региональной информатизации (с изменениями на 18 октября 2018 года) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/420244215> (дата обращения 25.10.2018)
5. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные 29.09.2018 г. <http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2018/10/ne0vGNJUk9SQjIGNNsXIX2d2CpCho9qS.pdf>.
6. Основные положения региональной политики в Российской Федерации (одобрены постановлением Правительства РФ от 23 марта 1996 г. № 327). Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/1548907/#ixzz5W3AZoMs0>
7. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13. Код доступа [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
8. Послание Президента Путина В.В. Федеральному собранию (1 марта 2018 года) [Электронный источник] // URL: <http://raec.ru/live/branch/10211/> (дата обращения 15.11.2018 г.).
9. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 (ред. от 25.09.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»» // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 18 (часть II) ст. 2159
10. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения 08.09.2018)

11. Проектная деятельность. Официальный сайт комитета экономической политики и развития Волгоградской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://economics.volgograd.ru/news/monotown/files/%D0%A4%D0%A1%20%D0%A3%D0%9F%D0%94%20%D0%92%D0%9E.jpg> (дата обращения 28.11.2018).

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р. «Стратегия инновационного развития России до 2020 года» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс (дата обращения 09.10.2018). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123444/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123444/)

13. Распоряжение Правительства РФ 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» Ссылка для чтения: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/126887/>

14. Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 7 августа 2017 г. N 32 ст. 5138

15. Распоряжение Правительства РФ от 4 июля 2017 г. № 1418-р «Об утверждении концепции и плана мероприятий («дорожной карты») по формированию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении РФ» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71614410/> (дата обращения: 21.11.2018).

16. Российская Федерация. Законы. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ / Российская Федерация. Законы. Справочно-правовая система Консультант Плюс (дата обращения: 05.10.2018). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/);

17. Российская Федерация. Министерство транспорта. Методические рекомендации по подготовке региональных проектов [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс (дата обращения: 04.10.2018). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_312813/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312813/);

18. Российская Федерация. Правительство. Стратегия инновационного развития России до 2020 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р. Справочно-правовая система Консультант Плюс (дата обращения 09.10.2018) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123444/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123444/);

19. Российская Федерация. Президент. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период 2024 года [Электронный ре-

курс]: указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 19.07.2018 г. N 444)» / Российская Федерация. Президент. – Справочно-правовая система Консультант Плюс (дата обращения: 05.10.2018). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297432/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/).

20. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. URL: Официальный Интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 07.05.2018 (дата обращения 27.11. 2018)

21. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.» / Электронно-справочная система «Гарант» // URL: <http://www.ivo.garant/document/71587690> (дата обращения 04.09.2018)

22. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/90481/>

23. Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71570570/> (дата обращения 08.09.2018)

24. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ (последняя редакция) / Электронно-справочная система Консультант-Плюс // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/) (дата обращения 04.09.2018)

25. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). <http://base.garant.ru/70700452/#ixzz5WoGptPeo>

26. Chamoso P. et al. Tendencies of technologies and platforms in smart cities: A state-of-the-art review // *Wireless Communications and Mobile Computing*. – 2018. – Т. 2018.

27. Denhardt, J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // *Public Administration Review*. – 2015. September/October. – Vol. 75. Issue 5. – Pp. 664–672.

28. Grant, R. M. The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation // *California Management Review*, 1991. Vol. 33. № 3. – pp. 114–135.

29. Grant, R. M. Toward a knowledge-based theory of the firm // *Strategic Management Journal*. – 1996 – № 17. – P. 109–122.

30. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/platform>
31. Lv Z. et al. Government affairs service platform for smart city // *Future Generation Computer Systems*. – 2018. – Т. 81. – С. 443–451.
32. Moseiko V. O., Korobov S. A., Frolov D. P. Socio-Economic Systems' Competitiveness Assessment Method. *Asian Social Science*. 2015. Vol. 11. №20. P. 5.
33. Neirotti P. et al. Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts // *Cities*. – 2014. – Т. 38. – С. 25–36.
34. Public Management Reform and Economic and Social Development. OECD working papers, vol. 6, no. 22 / Prepared by Dr. Keating M. – Paris: OECD –PUMA, 1998. Код доступа: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO\(98\)9&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO(98)9&docLanguage=En)
35. Reuver, M., Sshrensen, C., Basole, R. C. The digital platform: a research agenda // *Journal of Information Technology*. – 2018. – Т. 33. – №. 2. – С. 124-135.
36. Wit B. de, Meyer R. Strategy: Process, Content, Context. An International Perspective. – L., 2004.
37. XXII Олимпийские зимние игры в Сочи. РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/spravka/20160207/1369539203.html> (дата обращения 26.11.2018).
38. Анциферова, И. Социологический анализ кадровой политики в сфере госслужбы / И. Анциферова, В. Ермаков // *Государственная служба* – 2014. – № 5. – С. 13.
39. Апатова, Н. В., Королев, О. Л. Проблемы формирования инновационной инфраструктуры региона в условиях цифровой экономики / *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. Том 3 (69)*. 2017. – № 1. – С. 3–11.
40. Балашова, Е. М. Оценка эффективности электронного правительства [Электронный источник] // URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/12/29/1270392871/%D0%91%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%88%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20205-220.pdf> (дата обращения 01.12.2018).
41. Барциц, И. Н., Борщевский, Г. А., Магомедов, К. О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России. Аналитический доклад. – Издательский дом ДЕЛО, Москва, 2018.
42. Бачило, И. Л. Правовая платформа построения электронного государства / И. Л. Бачило // *Информ. право*. – 2008. – № 4. – С. 3–8.
43. Безуглая, Л. А. Институциональные основания становления информационной экономики. Диссертация на соискание учёной степени кандидата экономиче-

ских наук. – Ростов-на-Дону, 2013.

44.Беккер, Г. Человеческий капитал (главы из книги) / Г. Беккер // США: экономика, политика, идеология. – 1993. – № 11. – С. 107–119; № 12. – С. 86–104.

45.Белокрылова, О. С. Региональная экономика и управление: учеб. пособие / О.С. Белокрылова, Н. Н. Киселева, В.В. Хубулова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 289 с. – (Высшее образование: Бакалавриат). – [www.dx.doi.org/10.12737/24092](http://www.dx.doi.org/10.12737/24092).

46.Болдырев, И. А. Экономическая методология сегодня: краткий обзор основных направлений // Новая экономическая ассоциация – 2011. – № 9. – С. 47–70.

47.Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна – 6-е изд, доп. – М.: Институт новой экономики, 2004 – 1376 с.

48.Буров, М. П. Региональная экономика и управление территориальным развитием: Учебник для магистров / М.П. Буров. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2017. – 446 с.

49.Васильев, А. Г. Организация проектного управления в органах государственной власти [Текст] / А. Г. Васильев, С. Е. Прокофьев // Управленческие науки. – № 4. – 2016. – С. 44–51.

50.Величко, М. В. Экономика инновационного развития. Управленческие основы экономической теории: монография [Текст] / М. В. Величко, В. А. Ефимов, В. М. Зазнобин. – М.– Берлин: Директ-Медиа, 2015. 649 с.

51.Вершинина, И. А. “Умные” города: перспективы появления и развития в России // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 2016. – Т. 22. – №. 2. – С. 163–175.

52.Волгоградская область продолжает формирование стратегии цифровизации региона. Портал комитета экономической политики и развития Волгоградской области. <http://economics.volgograd.ru/current-activity/cooperation/news/203504/>.

53.Волченко, О.В. Динамика цифрового неравенства в России [Текст] // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2016. – № 5. – С. 163–182.

54.Головихин, С. А., Невиженко, Е. А. Развитие теории конкурентоспособности региона // Вестник Челябинского государственного университета – 2016. – № 2 (384) – С. 45–54.

55.Голодникова, А. Е., Ефремов А. А., Соболев Д. В., Цыганков Л. Б., Шкляр М. С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. Под ред. Комина М. О. – М.: ЦСР, ВШЭ, 2018. 192 с.

56. Горбачева, Н. Б. Сущность и содержание коммуникации как социокультурного явления // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2014. – № 7 (июль). – С. 36–40.

57. Гранберг, А. Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. – М.: Высшая школа экономики, 2007.

58. Григорьева, И. А. Современные тенденции регионального маркетинга как управленческой концепции // Вестник академии – 2016 – № 4. – С. 116–120.

59. Громов, А. И. Управление бизнес-процессами: современные методы: монография / А. И. Громов, А. Фляйшман, В. Шмидт; под редакцией А. И. Громова. – М.: Издательство Юрайт, 2017. 368 с. Серия: Актуальные монографии.

60. Гумерова, Г. И., Шаймиева, Э. Ш. Исследование новейших концепций и моделей управления (технологическими) инновациями в национальных (региональных) инновационно-технологических системах: основные положения и развитие // Актуальные проблемы экономики и права – 2010 – № 2 (14) – С. 32–41.

61. Давлетбаева, Л. Ф. Маркетинговая концепция управления региональным развитием // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2008 – № 2. – С. 33–35.

62. Демушина, О. Н. Анализ сервисов и платформ электронного участия граждан (на примере Волгоградской области) // Вопросы управления. – 2017. – № 2. – С. 151–159.

63. Демушина, О. Н. Открытое правительство как новая модель управления регионом // Научный вестник ВАГС – Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС. – 2016. – № 2. – С. 48–52.

64. Доклад «Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация» [Электронный ресурс]. URL: [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA\\_internet.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf) (дата обращения: 20.09.2018).

65. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2016 год. Краткая версия под ред. С. Н. Бобылева и Л. М. Григорьева. – М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, ООО «4Т дизайн», 2016. 44 с.

66. Долженкова, Ю. В. Развитие теории практики рекрутмента в Российской Федерации: Дисс. д-ра экон. наук. – М., 2011.

67. Дридзе, Т. М. Прогнозное социальное проектирование: теоретико-методические и методологические проблемы [Текст] / Отв. ред. д. психол. н., проф. Т. М. Дридзе; 2-е изд., испр. и доп. – М.: Наука, 1994; 304 с.

68. Загорский, В. С., Липенцев, А. В. Эволюция подходов к современным концепциям государственного управления // Вестник государственного и муниципального управления – 2013. – № 2. – С. 13–22.

69. Захаров, В. М. Развитие кадрового потенциала государственного и муниципального управления в регионе (по материалам Белгородской области) // Современные проблемы науки и образования – 2015. – № 4. – [Электронный журнал.]

70. Информационное общество в Российской Федерации: статистический сборник / К. Э. Лайкам, Г. И. Абдрахманова, Л. М. Гохберг, О. Ю. Дудорова и др.; Росстат, Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2017. – 328 с.

71. Иншаков, О. В. «Ядро развития» в контексте новой теории факторов производства // Экономическая наука современной России. – 2003. – № 1. – С. 11–25.

72. Итиуридзе, Л. А. Сетевые технологии в системе управления российского общества // Этносоциум и межнациональная культура. – 2015. – № 3. – С. 87–91.

73. Калинина, В. В. Концепции инициативно-целевой функции территориального управления // Альтернативы регионального развития. Материалы VI ежегодной международной конференции, Волгоград, 9-10 октября 2015 г. – Волгоград, Изд.: ООО «Консалтинговое агентство», 2016. – С. 71–78. С. 71.

74. Каренов, Р. С. Стратегический менеджмент. – Караганда: ИПЦ «Прообразование», 2006. – 362 с.

75. Кастельс, М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – М.: ГУ-ВШЭ, 2000. 608 с.; Кастельс М. Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе. – Екатеринбург: У-Фактория, 2004. 328 с.

76. Киберреформы [Электронный ресурс]. URL: <http://kolokolrussia.ru/globalizaciya/kiberreform-cifrovoy-dvoynik-posadit-rossiyan-v-odinochny-karcer> (дата обращения: 21.11.2018).

77. Ковалева, Н. Н. Информационное право России: Учебное пособие. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2007. – 360 с.

78. Колесниченко, М. Н. Кадровые услуги на региональном рынке труда // Социально-гуманитарные знания. – 2016. – № 3.

79. Комитет проектной деятельности Администрации Владимирской области. Будущее госуправления – в цифровизации и развитии электронных сервисов [Электронный ресурс]. URL: [https://kpd.avо.ru/main/-/asset\\_publisher/bq82LEFMlgUT/content/budusee-gosupravlenia-v-cifrovizacii-i-razvitii-elektronnyh-servisov](https://kpd.avо.ru/main/-/asset_publisher/bq82LEFMlgUT/content/budusee-gosupravlenia-v-cifrovizacii-i-razvitii-elektronnyh-servisov) (дата обращения: 21.11.2018).

80. Конституция РСФСР 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Советского рабоче-крестьянского правительства (СУ РСФСР). 1918. № 51. Ст. 582.

81. Концепция внедрения интеллектуальных цифровых технологий в Ульяновской области «Умный регион» на 2017–2030 годы, одобрена распоряжением Губернатора Ульяновской области от 19.07.2017 № 653-р.

82. Коряков, А. Г. Теоретические предпосылки развития российских регионов в контексте концепции устойчивого развития // Экономические науки. – 2012. – № 6. – С. 186–191.

83. Куприяновский, В. П. и др. Умные города как «столицы» цифровой экономики // International Journal of Open Information Technologies. – 2016. – Т. 4. – №. 2.

84. Курочкин, А. В. Сетевые формы регионального и местного управления: опыт современной Финляндии // Ars Administrandi. Искусство управления – 2011 – № 1. – С. 105–112.

85. Лазаричева Е. С., Чукавин С. И. Электронные средства коммуникации на муниципальном уровне административного управления: привлечение граждан к участию в развитии города (на примере г. Ижевска). – Власть. – 2015. – № 1. – С. 60–66.

86. Лаптев, Д. Е. К вопросу о понятии «региональное управление» // Вестник ТвГУ. Серия Экономика и управление. – 2015. – № 4. – С. 249–253.

87. Латыпова, Р. Т. Нормативно-правовое обеспечение электронного правительства // Молодой ученый. – 2016. – № 1. – С. 401–405. – URL <https://moluch.ru/archive/105/24730/> (дата обращения: 01.12.2018).

88. Леонова, М. В. Электронное участие в России и Европейском союзе: стратегии, механизмы, оценка результатов. – Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 4. – С. 124–135.

89. Луков, В. А. Социальное проектирование [Текст] / В. А. Луков. – М. Изд-во Московского гуманитарного университета: Флинта, 2006. С. 29. – 240 с.

90. Люлин, П. Б. Управление изменениями в субъекте регионального инвестиционно-строительного комплекса на основе концепции живых систем // Экономика строительства. – 2014. – № 3 (27) – С. 3–12.

91. Маслов, Д. В., Дмитриев, М. Э., Айвазян, З. С. Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. – М.: Центр стратегических разработок, 2018. 58 с.

92. Мескон, М. Х., Альберт, М., Хедоури, Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. – М.: Дело, 1992 – 702 с.

93. Методические рекомендации по подготовке региональных проектов Министерства транспорта Российской Федерации [Электронный ресурс] // Справочно-

правовая система Консультант Плюс (дата обращения: 04.10.2018). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_312813/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312813/)

94. Методическое пособие и практические рекомендации по структурированию сделок, применению механизмов мотивации ключевых сотрудников, в том числе в зарубежных юрисдикциях, стратегии и тактике выхода на международный рынок – М.: ПК «Делойт и Туш Риджинал Консалтинг Сервисис Лимитед», 2017 – 156 с.

95. Минакер, А. П. Современный учебник по региональному управлению (об издании «Региональная экономика и управление») // Пространственная экономика – 2007. – № 1. – С. 172–175

96. Моисеев, И. В. Проектное управление реализацией стратегий [Текст] / И. В. Моисеев // Бюджет. – 2015. – № 12. – С. 50–57.

97. Мониторинг регионального законодательства в сфере развития цифровой экономики в регионах АИРР, Томск, 2018. <http://i-regions.org/images/files/monitoring-regionalnogo-zakonodatelstva.pdf>.

98. Моргунова, Н. В. Филимонова, Н. М. Методические подходы к оценке лучших практик применения методов проектного управления органами государственной власти [Текст] // Н. В. Моргунова Н. М. Филимонова // Российское предпринимательство. 2013. № 23(245). – С. 10–19.

99. Муханова, А. А., Ревнивых, А. В., Федотов, А. М. Классификация угроз и уязвимостей информационной безопасности в корпоративных системах [Текст] // Вестник новосибирского государственного университета. – 2013. – Том 11. Выпуск 2. – С. 1–22.

100. Никонова, О. В. В поисках новой модели регионального управления / О. В. Никонова // Вестник института социологии, 2018 – № 2. – Т. 9. – С. 66–78.

101. Новый майский указ Путина. Целевые ориентиры [Электронный источник] // URL: <https://www.rbc.ru/politics/07/05/2018/5af060c79a79472bc16ff1f9> (дата обращения 15.11.2018 г.).

102. Овчаренко, Г. В. Эволюция теоретических и практических аспектов социального управления // TERRA ECONOMICUS – 2012. – Т. 10. – № 3 – Часть 3. – С. 111 – 113.

103. Огарков, А. А. Концепция управления региональным развитием: интеграционный подход // Экономика и управление – 2006. – № 4 (29). – С. 42–46.

104. Отдел новостей от 20.11.2018 г. [Электронный источник] // URL: <http://d-russia.ru/maksim-akimov-o-tsifrovoj-transformatsii-transporta-poproshhatsya-s-vidami-transporta-pozdorovatsya-s-gruzami-i-passazhirami.html> (дата обращения 26.11.2018).

105. Официальный сайт Благотворительного фонда «Центр социальных программ» РУСАЛа [Электронный ресурс]: дата обращения 03.10.2018. – URL: [https://fcsp.ru/program/rusal\\_territory/grant/](https://fcsp.ru/program/rusal_territory/grant/);

106. Официальный сайт Фонда президентских грантов [Электронный ресурс]: дата обращения 03.10.2018. – URL: <https://президентскиегранты.рф>

107. Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/49733> (дата обращения 25.11. 2018).

108. Полковников, А. В. Управление проектами. Полный курс МВА [Текст] / А. В. Полковников, М. Ф. Дубовик – М. Издательство «Олимп-Бизнес», 2016 – 552 с.: ил.

109. Положение о губернских СНХ: резолюция Второго Всероссийского съезда Советов // Народное хозяйство. 1919. № 3. С.71-73; СУ РСФСР. 1919. № 50. Ст. 490; СУ РСФСР. 1919. – № 45. Ст. 441.

110. Попов, Е. В., Семячков К. А., Симонова В. Л. Моделирование условий развития сетевых структур // Вестник УрФУ. Серия: экономика и управление – Т.15 – № 3 – 2016 – С. 324–341.

111. Попов, Р. А. Региональное управление и территориальное планирование: учебник / Р. А. Попов. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 288 с. – (Высшее образование: Бакалавриат). – [www.dx.doi.org/10.12737/1602](http://www.dx.doi.org/10.12737/1602).

112. Портал Государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: дата обращения 03.10.2018. – URL: <http://programs.gov.ru/Portal/>;

113. Прокопенко А., Абрамов Д. ЦСР нашел причины провала прежних стратегий России // Ведомости – 2016. – 27 декабря;

114. Процессный подход в госуправлении. Ссылка для входа: <https://www.csr.ru/news/protsessnyj-podhod-v-gosupravlenii/>

115. Психология социальной работы: Учебник для вузов. 2-е изд. / Под ред. М. А. Гулиной [Текст] / М. А. Гулина. – СПб.: Питер. – 2010. – 384 с.

116. Работа Правительства России в 2012-2018 годах. Ключевые решения, некоторые важные факты и показатели. – М.: ФГУП Издательство «Известия», 2018 – 418 с.

117. Региональная экономика: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / [Г.Б. Поляк и др.]; под ред. Г.Б. Поляка. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. – 463 с. – (Серия «Золотой фонд российских учебников»). И. Поляк, Георгий Борисович.

118. Региональное управление и территориальное планирование: учебник и практикум для академического бакалавриата / Ю. Н. Шедько, Р. Г. Погребняк, Е. С. Пожидаева [и др.]; под ред. Ю.Н. Шедько. – М.: Издательство Юрайт, 2017. – 503 с. – Серия: Бакалавр. Академический курс.

119. Региональное управление: учебник / коллектив авторов; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС. – Волгоград: Издательство Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2017. – 184 с.

120. Реинжиниринг бизнес-процессов: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / [А. О. Блинов и др.]; под ред. А. О. Блинова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 343 с. I. Блинов, Андрей Олегович.

121. Российская газета // URL: <https://rg.ru/2011/12/22/infobscchestvo-site-dok.html> (дата обращения 08.09.2018)

122. Рудычева, Н. Есть ли в России «умные города»? // [http://smartcity.cnews.ru/articles/2018-08-14\\_est\\_li\\_v\\_rossii\\_umnye\\_goroda/5](http://smartcity.cnews.ru/articles/2018-08-14_est_li_v_rossii_umnye_goroda/5)

123. Румянцева, Е. Е. Новая экономическая энциклопедия. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2006 – 810 с. С. 694.

124. Селищева, Т. А. Региональная экономика: учебник / Т. А. Селищева. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 469 с. – (Высшее образование: Бакалавриат).

125. Системный проект электронного правительства Российской Федерации от 12.10.2016 г. Автор: Минкомсвязь России [Электронный источник] // URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/76207407/> (дата обращения 01.12.2018).

126. Смаргина, М. Н. Формирование системы управления региональным развитием с использованием концепции нового государственного менеджмента / М. Н. Смаргина, В. Е. Гайнуллин, О. В. Филина // Горизонты экономики – 2015 – № 6 (25) – С. 121–123.

127. Соколов, А. А. Промышленные предприятия как источник формирования доходов муниципальных образований / А.А. Соколов // Местное самоуправление в современной России: проблемы, вызовы, пути решения: материалы межрегиональной конференции (2017; Волгоград); Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС. – Волгоград: Издательство Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2017. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана. – С. 138–141.

128. Статистический сборник «Индикаторы цифровой экономики: 2018» [Электронный источник] // URL: <https://www.hse.ru/data/2018/08/20/1154812142/ICE2018.pdf> (дата обращения 15.11.2018).

129. Статья 5.59. Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Ссылка для чтения: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/d77345129355a19915d59a897cdff745a2a55258/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/d77345129355a19915d59a897cdff745a2a55258/)

130. Стратегия государственного регионального развития РФ: правовые основы // Журнал российского права, 2017. – № 5. – С. 5-7.

131. Сулимин, А. Н. Особенности реализации принципов открытого (электронного) регионального управления в Астраханской области // Вестник экспертного совета. – 2015. – № 3 (3). – С. 59–65.

132. Сульповар, Л. Б., Богачева Т. В. Общая концепция системы управления регионом // СЕРВИС PLUS – 2014 – № 2 – Т. 8. – С. 40–45.

133. Сычева Н. И., Пермякова Е. С. Полюсы роста: эволюция концепции и её адаптация для эффективного развития экономики региона // Вестник Алтайской академии экономики и права – 2016 – № 1 (43). – С. 73–76.

134. Тис, Д. Дж., Пизано Г., Шуен А. Динамические способности фирмы и стратегическое управление // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. – Серия «Менеджмент». – 2003. – № 4. – С. 133–185.

135. Тургель, И. Г. Региональная экономика и управление. 2003. 100 с. С. 11.

136. Фетисов, Г. Г. Региональная экономика и управление: учебник / Г. Г. Фетисов, В. П. Орешин. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 416 с. – (Высшее образование: Бакалавриат).

137. ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/> (дата обращения 01.06.2018)

138. Хартанович, К. В., Миленский А. В., Дмитриев Ю. А. Эволюция регионального маркетинга // Ученые записки – 2018 – № 1 (25) – С. 125–129.

139. Хмелева, Г. А. Региональное управление и территориальное планирование: учеб. пособие / Г. А. Хмелева, В. К. Семёнычев. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 224 с. + Доп. материалы [Электронный ресурс; Режим доступа <http://www.znaniium.com>]. – (Высшее образование: Бакалавриат). – [www.dx.doi.org/10.12737/10665](http://www.dx.doi.org/10.12737/10665).

140. Хмелева, Г. А. Современные научные подходы к управлению территориальным развитием в регионе / Г. А. Хмелева // Вестник Самарского государственного университета. – 2013. – № 7 (108). – С. 89–94.

141. Хутыз, З. А. "Региональное управление бизнес-процессами: от идеологии до практического использования" Ссылка для чтения:

<https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnoe-upravlenie-biznes-protsessami-ot-ideologii-do-prakticheskogo-ispolzovaniya>

142. Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов, Е. Н. Клочкова, Э. В. Талапина, Я. Ю. Старцев. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. – 114 с. – (Научные доклады: государственное управление).

# **ПРИЛОЖЕНИЕ**

## **Предложения для органов регионального управления по направлениям его совершенствования**

Проводить ежегодную оценку выполнения планов социально-экономического развития субъекта федерации и муниципалитетов с проведением последующей корректировки.

Создать единый сайт для размещения информации о мероприятиях, проводимых органами исполнительной власти и общественными организациями (объединениями), с обязательным указанием на место, время проведения мероприятия и условиями участия в нем. Это станет формой активизации гражданского общества.

Для повышения эффективности регионального управления необходимо внедрение в деятельность государственных органов новых организационных и информационно-коммуникационных технологий. Конечным результатом усилий органов власти субъектов Российской Федерации в сфере информатизации является повышение социально-экономического уровня региона и его граждан за счет улучшения условий коммуникации и преодоления информационного неравенства.

Для эффективной реализации направлений информатизации необходимо обеспечить согласованность планов информатизации и работ по развитию информационно-коммуникационных технологий на федеральном и на региональном уровнях государственного управления. На текущий момент такая согласованность прослеживается недостаточно чётко.

Основным ориентиром в вопросе эффективности регионального управления должно быть развитие форм «электронного участия», позволяющих гражданам вести диалог со своим государством.

Ввести обязательную сертификацию работников центрального проектного офиса, работников отраслевых проектных офисов Волгоградской области по стандартам проектного управления (например, ПМ-Стандарт, ИСО 21500, Prince 2).

Внедрить систему обязательного тестирования работников центрального проектного офиса, работников отраслевых проектных офисов Волгоградской области по наличию продвинутых навыков по работе в системе ИСУП, привязав его результаты к перечню рассматриваемой информации при проведении аттестации государственных служащих органов исполнительной власти Волгоградской области.

Обеспечить нормативное регулирование эффективного контролируемого взаимодействия руководителей подрядных организаций при их привлечении для совместной реализации проектов.

Разработать модель проектно-ориентированной системы управления в Волгоградской области, позволяющую централизовать процессы финансирования реализации проектов, обеспечить привлечение представителей экспертного сообщества к реализации проектов с целью их более качественного правового, информационного сопровождения, накопления лучших проектных практик и возможности их тиражирования в других регионах РФ.

При реализации проектов, инициированных населением, активно использовать институты развития (инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства и промышленности) с целью привлечения внебюджетных средств.

Проекты, реализуемые органами регионального и муниципального управления, должны формировать лояльность населения к власти. Для этого должна создаваться система, обеспечивающая учет интересов различных слоев гражданского общества за счет интенсивного использования проектных сессий, направленных на согласование различных общественных интересов для определения ожидаемого будущего.

Для повышения эффективности проектного управления на региональном уровне, субъектам проектной деятельности следует уделять особое внимание таким вопросам как 1) активно участвовать в упрощении процедуры формирования и внесения изменений в государственные программы; 2) осуществлять комплексную работу по анализу государственных программ субъектов Российской Федерации, 3) четко определять временные лимиты и процедуры при разработке приоритетных национальных проектов; 4) конкретизировать функционал и состав участников региональных проектных офисов по разработке приоритетных национальных проектов; 5) создавать дополнительные и поддерживать на должном уровне существующие условия для включенности общественности в процессы регионального проектного управления посредством развития социального проектирования; 6) осуществлять обучение лиц, ответственных за организацию проектного управления на региональном уровне; 7) развивать каналы коммуникации в области регионального проектного управления с целью оперативного информирования участников об изменениях, принятия своевременных решений, взаимной координации действий.

На сегодняшний день в регионах действуют разрозненные и не связанные друг с другом платформы, и сайты разных органов власти. Представляется целесообразным объединить их в единую систему, убрать дублирование их функций, упростить процедуру регистрации, а в идеале создать единую цифровую платформу взаимодействия органов власти, бизнеса и граждан.

Повышать уровень интерактивности платформ регионального управления, предоставлять возможности обратной связи, предполагающей, в том числе, взаимодействие с органами власти. Предоставление гражданам возможности выдвигать собственные предложения, касающиеся совершенствования жизни региона.

Осмысление потенциальных проблем, возникновение которых возможно в будущем при реализации цифровой платформы государственного управления,

требует разработки и реализации мер по их предотвращению или хотя бы минимизации негативных последствий.

Профессиональная подготовка государственного служащего, которому предстоит управлять в условиях взаимодействия с гражданами на основе цифровой платформы, должна быть ориентирована на формирование технологических навыков работы со сложным программным оборудованием, так как технологическая компетентность государственного служащего станет одним из ведущих факторов его эффективности.

Важнейшим компонентом эффективности государственного служащего будет его умение принимать решение в нестандартных, неалгоритмизированных управленческих ситуациях, так как формализованные решения на основе стандартного алгоритма будут реализовываться программой в автоматическом режиме. Это является новым вектором профессиональной подготовки и переподготовки специалистов.

При отборе сотрудников на замещение вакантных мест, при аттестации государственных служащих важно значительное внимание уделять морально – этическим и социально – культурным качествам государственных служащих, так как их деятельность будет осуществляться в качественно иных условиях, нежели в современной системе управления: контакты с гражданами будут дистанционными, предельно формализованными, а значит, безэмоциональными и «бесчувственными». Тем не менее, нравственная нагрузка на такие коммуникации со стороны власти должна быть сохранена.

При внедрении цифровых технологий необходимо учитывать, что любая технология, даже изначально нейтральная, приобретает свою качественную оценку только в контексте нравственности её последующего применения. Риски и опасности, которые несёт с собой проект «Цифровая экономика РФ», должны быть самым тщательным образом проанализированы и оценены на предмет угроз

суверенитету человеческой личности и российского государства, а также для национальной безопасности России.

Внедрение процессного управления в качестве идеологии (философии) управленческой деятельности как на региональном уровне, так и на уровне отдельной организации целесообразно осуществлять по направлению «сверху вниз» при условии обеспечения параллельного внедрения автоматизированных средств передачи информации между участниками бизнес-процесса, то есть с поддержкой движением «снизу - вверх». При этом каждый исполнитель должен осознанно содействовать становлению и настройке системы информационной поддержки разработки и принятия решений.

Для проведения успешных экономических и социальных преобразований на основе использования процессно-ориентированного подхода в управлении региональной хозяйственной системой и организацией необходимо соблюдение таких принципов как гибкость, предполагающая быстрое и умелое приспособление к изменяющимся условиям внешней и внутренней среды; эффективность, ориентирующая на непрерывный контроль соотношения результатов деятельности и затрат ресурсов на достижение этих результатов с тем, чтобы вовремя принимать решения, способствующие увеличению первых и снижению последних; инновационность, суть которой состоит в стремлении использовать новые товары и технологии; ориентированность на потребителя (клиента) и предоставление ему продуктов и услуг самого высокого качества.

Исторически сложилось так, что российские регионы функционируют и развиваются в направлении общегосударственного вектора движения национального хозяйства. В свою очередь, они являются предельно сложными социально-экономическими системами, локализованными в пространстве с учетом индивидуальных особенностей. Это обусловлено зависимостью от федерального центра в части финансирования бюджетных расходов, наличием большого количества автономных и независимых хозяйствующих субъектов, влиянием глобализации ми-

рового хозяйства и интеграцией России в международные экономические связи. В этой связи переход к процессному управлению регионом требует постоянного исследования отечественного и зарубежного исторического опыта развития региональных хозяйственных систем, планирования и управления на основе производственного подхода и эффективности.

Начинать встраивать процессный подход в тех органах государственной власти, в которых преобладают государственные услуги, нацеленные на удовлетворение социальных потребностей конкретного гражданина.

Первоначально акцент сделать на позитивных изменениях рутинных процессов, имеющих стандартизованный результат.

Установить систему поощрений чиновников низового уровня – носителей государственных процессов с точки зрения степени удовлетворенности конечного потребителя государственных услуг – гражданина. В качестве примера можно привести систему, установленную в Сбербанке, когда клиент по десяти бальной системе оценивает качество предоставленной им услуги.

Для снижения правовых рисков по возможности начинать внедрять процессный подход в многофункциональных центрах, где существуют более «мягкие» нормативно-правовые условия оказания государственных услуг. Лучшие практики внедрения процессного подхода тиражировать уже в органы государственной власти.

Для внедрения процессного подхода пригласить специализированную организацию, которая будет осуществлять внешний контроль и регулирование в системе государственного управления.

Соотнести расходы, связанные с внедрением процессного подхода с ожидаемым социально-экономическим эффектом, в тех случаях, когда речь идет о закупке дорогого специализированного программного обеспечения или масштабной профессиональной подготовки государственных служащих.

Прежде чем внедрять процессный подход в органы государственной власти необходимо осуществить профессиональную подготовку требуемых чиновников по процессному управлению. Эту рекомендацию следует учесть, прежде всего, при профессиональной подготовке и переподготовке государственных служащих в высших учебных заведениях соответствующего профиля.

Привлечение и использование человеческих ресурсов в государственные и муниципальные органы и учреждения наталкивается в регионах на определенные барьеры, обусловленные узковедомственными подходами, субъективизмом и произволом недобросовестных руководителей. Для преодоления этих барьеров представляется целесообразным усилить влияние федерального центра на кадровые процессы в регионах за счет формирования федерального государственного органа управления государственной гражданской службой и его представительств в регионах.

Процесс отбора государственных и муниципальных служащих в субъектах федерации, формирования и подготовки кадровых резервов должен дополняться информацией об уровне развития мотивации общественного служения, готовности и способности потенциальных и действующих чиновников содействовать развитию региона, повышению благосостояния его населения и укреплению российского государства.

Расширение участия регионального сообщества в государственном управлении, включая создание общественных советов при органах власти, внедрение общественной, в том числе антикоррупционной, экспертизы проектов правовых актов, развитие практики общественных слушаний и приемных.

Внедрение механизмов публичной оценки деятельности руководителей региональной гражданской службы, в том числе с учетом качества предоставления государственных услуг, а также применение результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения руководителями должностных обязанностей.

На уровне организаций и учреждений в регионах содействовать подготовке и профессиональному развитию руководителей и специалистов кадровых служб, обмену опытом успешного управления человеческими ресурсами, используя для этих целей очную и заочную формы подготовки бакалавров и магистров по направлению подготовки «Управление персоналом», курсы повышения квалификации и профессионального развития действующих специалистов.

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:  
ПРОЕКТЫ, ПЛАТФОРМЫ, ПРОЦЕССЫ**

*Коллективная монография*

*Электронное издание*

Издательство Волгоградского института управления –  
филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС  
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10