

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное управление и администрирование

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: Совершенствование государственного управления в России:  
направления и механизмы

Обучающийся

В.В. Ильин

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.э.н., доцент Я.С. Митрофанова

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022



**Росдистант**  
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общая характеристика моделей государственного управления .....	9
1.1 Понятие, сущность и функции моделей государственного управления .....	9
1.2 Правовое регулирование государственного управления в Российской Федерации.....	26
Глава 2 Анализ современных моделей государственного управления и выбор направлений совершенствования национальной системы управления .....	37
2.1 Анализ современных моделей государственного управления.....	37
2.2 Современное состояние национальной модели государственного управления .....	49
Глава 3 Совершенствование модели государственного управления Российской Федерации в рамках реализации политики цифровизации государственного сектора .....	63
3.1 Повышение эффективности существующей модели государственного управления в Российской Федерации с учетом применения информационных технологий.....	63
3.2 Оценка качества внедрения информационных технологий в сфере государственного управления.....	69
Заключение .....	74
Список используемой литературы и используемых источников.....	77

## Введение

Актуальность темы исследования. Новый этап развития общества связанный с информационными технологиями затронул все сферы жизнедеятельности человека. Активное внедрение и применение информационных технологий создало предпосылки для модернизации систем управления, в частности системы государственного управления.

Технологическая модернизация российской системы государственного управления стала осуществляться с начала 2010-х годов XXI века. Основной задачей повышения эффективности государственного управления с применением информационных технологий заключалась во внедрении различных инструментов электронного документооборота, государственного программного обеспечения, настройки взаимодействия государства и личности по средствам электронных форм и т.п.

Учитывая существующие функции государства и необходимость обеспечения их выполнения, выделяют основные и второстепенные функции. Реализация основных функций (политические, экономические, социальные и гуманитарные) обеспечивает достижение поставленных задач развития государства, причем каждая из функций представляет собой определенное направление или вид общественной деятельности, которое, как правило, характеризуется своей методологией и технологиями.

В своем выступлении от 22 июля 2021 года, Председатель Правительства Российской Федерации М.Мишустин, высказался о том, что система российского государственного управления должна выйти на новый, более эффективный уровень предоставления государственных услуг [43].

Эффективность государственного управления в первую очередь затрагивает реализацию и обеспечение современного уровня социально-экономической жизни общества. Деятельность органов государственной власти в социально-экономической сфере напрямую влияет на качество

оказываемых государственных услуг, а также на уровень жизни населения страны.

Информационные технологии, позволяют не только ускорить процесс реализации государственных функций, но и обеспечить контроль над исполнением государственных решений. Вместе с тем, несмотря на активное проведение политики цифровизации системы государственного управления за последние годы, в отечественной системе государственного управления сохранились проблемы, влияющие на эффективность всей системы государственного управления.

Основной проблемой повышения эффективности государственного управления являются масштабы Российской Федерации, на которой в принципе любые разработанные технологии управления дают сбой, а также внутренние, многолетние проблемы: коррупция, нигилизм, безразличие должностных лиц и государственных органов в отношении прав личности и гражданина, отсутствие должного финансирования внедрения информационных технологий в системе государственного управления.

Объект исследования: являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации государственного управления в Российской Федерации.

Предмет исследования: регулирование процессов государственного управления, механизмы, модели государственного управления и эффективность системы государственного управления в Российской Федерации.

Цель исследования: состоит в совершенствовании состояния системы государственного управления Российской Федерации, механизмов реализации государственного управления, с учетом реализации применяемой политики цифровизации государственного сектора.

Гипотеза исследования состоит в том, что повышение эффективности системы государственного управления в Российской Федерации, можно осуществить, если:

- уйти от политизации системы государственного управления, к модели технологического процесса государственного управления;
- изменить системы и методики оценки эффективности действующей системы государственного управления, путем внедрения электронных способов оценки эффективности;
- повысить качество системы государственного управления, осуществив повышение качества отбора государственных служащих в действующую систему государственного управления.

Для достижения поставленной цели, необходимо решить следующие задачи:

- определить понятие, сущность и функции моделей государственного управления;
- изучить особенности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации;
- вывить функции и механизмы государственного управления;
- проанализировать основные типы моделей государственного управления;
- проанализировать особенности повышения эффективности существующей модели государственного управления в Российской Федерации;
- исследование и разрешение проблем реализации модели государственного управления в современной России.

Теоретико–методологическую основу исследования составили труды: Б.М. Болотина, М.М. Иванова, С.Р. Колупаева, Ю.В. Куренкова, Г.Б. Кочеткова, М. Моритани, Т. Накамуры, Д. Окимото, Х. Окумуры, О.Е. Петруниной, С.В. Пронкина, М.В. Степанова, Б. Санто, Б. Твисса, Ш. Тацуно, Э.М. Харлова и др.

Весомый вклад в исследование системы государственного управления, внесли работы Ю.П. Аверина, М. Альберта, Г.В. Атаманчука, В.Г., Афанасьева, В.Н. Буркова, Ю.Е. Булыгина, О.С. Виханского, Д. Гибсона, Е.В.

Глущенко, В.Н. Иванова, Р. Инглегарта, М. Мескона, Б.З. Мильнера, А.И. Наумова, В.С. Основина, Ю.В. Тихонравова, Ф. Фукуямы, Ф. Хайека, Э. Шайна и др.

Зарубежные теоретические подходы к изучению проблем государственного управления и его политических механизмов представлены в работах основателей научных классических направлений: К. Маркса, М. Вебера, В. Вильсона, Л. Уайта, Ч. Баднара, Г. Саймона, Д. Уальдо, М. Крозье, П. Друккера, У. Нисканена, Э. Далшира, Дж. Марча, Й. Ослона, Д. Осборна, Т. Гэблера, в которых раскрываются материалистический, рационалистический и другие аспекты исследования бюрократии, политики и власти.

Методы исследования: Важную роль играет структурно-функциональный метод управленческой деятельности, который определяет логику построения модели модернизации государственного управления. Помимо этого, в работе применялись общенаучные методы исследования, такие как анализ, синтез, сравнительный метод исследования.

Для достижения цели исследования и решения поставленных задач были использованы общенаучные методы познания: индукции и дедукции, метод анализа и синтеза, абстрагирования, системно-структурный подход, исторический и логический методы. Важную роль в диссертационном исследовании сыграли специальные методы – статистический и специальные юридические методы: логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный и системно-функциональный

Опытно–экспериментальная база исследования: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 207 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. N 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и в

структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную этим Указом» и иные нормативные и подзаконные правовые акты Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере государственного управления, материалы судебной практики, материалы научно-практических конференций и печати, публикации и материалы форумов в сети Интернет.

Научная новизна исследования заключается в разработке методического инструментария, направленного на совершенствование государственного управления в России, обеспечивающего формализацию механизмов системы управления с помощью цифровых инструментов.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что результаты исследования могут представлять определенный интерес для целей осуществления преподавательской деятельности при проведении лекционных и семинарских занятий по государственному управлению, при разработке специальных учебных курсов, а также учебных и учебно-методических материалов.

Практическая значимость исследования. Практическая значимость работы заключается в поиске современных проблем системы государственного управления Российской Федерации, выработке предложений по решению этих проблем и как следствие выработки новых подходов по повышению эффективности системы государственного управления.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивались:

- применением комплекса теоретических и эмпирических методов научного исследования;
- использованием комплекса современных теоретических методов, применяемых в исторической работе, адекватных объекту, предмету, целям и задачам диссертации, природе изучаемого явления, репрезентативностью источников базы исследования.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в анализе и написании содержания исследования, выбора пути и направлений исследования, а также выработке предложений практического и теоретического характера по результатам проведенного исследования.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Его результаты докладывались на следующей конференции:

- Ильин В.В. Правовое регулирование государственного управления в Российской Федерации // Студенческий форум: электрон. научн. журн. 2022. № 19(198). URL: <https://nauchforum.ru/journal/stud/198/112038> (дата обращения: 01.11.2022).

На защиту выносятся:

- предложена модель государственного управления, которая предполагает необходимость определения и установления системы целей на разных уровнях управленческой иерархии; проведение идентификации и оценки текущих и прогнозируемых факторов и условий, которые могут влиять на реализацию стратегии; осуществление инвентаризации внутренних ресурсов; формулировка и оценка стратегических альтернатив; выполнение стратегических планов развития;
- разработан информационный инструмент развития системы учета (управления) государственными службами, который осуществляется на базе государственных программ, которые являются достаточно эффективным способом государственного управления. Это позволяет не только определить комплексный подход к разрабатываемым решениям, но и выявить те особенности, которые присущи конкретной государственной сфере управления.

Структура магистерской диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения и библиографического списка. Основной текст работы изложен на 85 страницах.

## **Глава 1 Общая характеристика моделей государственного управления**

### **1.1 Понятие, сущность и функции моделей государственного управления**

На сегодняшний день, в науке нет единого понятия «государственного управления». В общем понимании, под государственным управлением следует понимать деятельность государства (органов государственной власти), «направленную на создание условий для полной реализации функций государства, основных прав и свобод граждан, согласование различных групп интересов в обществе и между государством и обществом, обеспечение общественного развития соответствующими ресурсами» [11].

Исследователь Г. Атаманчук характеризует «государственное управление как практическое, организующее и регулирующее влияние государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей с целью ее упорядочения, сохранения или преобразование, опирающееся на ее властную силу» [5].

Е.К. Борисова определяет, что «государственное управление является процессом осуществления авторитарного управления через формирование и реализацию системы государственных органов исполнительной власти на всех уровнях административно-территориального деления страны, которые применяют совокупность способов, механизмов, методов властного воздействия на общество» [10].

Аналитик по вопросам бизнеса газеты «The Times» Д. Дерлоу, предлагает рассматривать сущность принятия государственных решений, как стремление руководителя решать проблемы общества. Кроме того, Д. Дерлоу убежден, что на принятие решений существенное влияние оказывают постоянные изменения в обстановке. Д. Дерлоу считает, что главным отличием управления является то, что оно основано на интуиции

непосредственно руководителя, и в меньшей степени затрагивает математические модели, которые большинство государств используют в рамках анализа и последующего принятия управленческих решений. Автор убежден, что принятие решений, в том числе и в сфере государственного управления — это компетенция руководителя, а информационные технологии служат лишь для обеспечения принятия обоснованного решения руководителем [44].

С развитием гражданского общества и распространением демократических ценностей росло недовольство граждан большим количеством государственных учреждений и невысоким качеством услуг, которые предоставлялись государственными учреждениями. Из-за этого правительства развитых стран были вынуждены в XX в. провести ряд реформ, которые бы улучшали работу этих органов в направлении удовлетворения потребностей населения.

Так, традиционные механизмы социального управления трансформировались из подходов «приказывать и контролировать» на «мотивировать и получать результат».

Были определены следующие подходы управления обществом:

- изменение традиционных подходов к управлению, что базировались на использовании властных полномочий, на более гибкие;
- переход от четких бюрократических процедур на такие, которые направлены на предоставление качественных публичных услуг.

Эти изменения привели к появлению новой формы управления в публичном секторе – «публичное администрирование», что стало закономерным шагом в развитии государственного управления.

В отличие от государственного управления, публичное администрирование - это целенаправленное взаимодействие публичных администраций с юридическими и физическими лицами по поводу обеспечения реализации законов и подзаконных актов и выполнения части основных функций: ориентирующее планирование определяет желаемые

направления развития, создание правовых, экономических и других условий для реализации интересов участников взаимодействия, разделения труда, кооперирования и координации деятельности, мониторинг результатов [26].

В глоссарии ООН определено, что «публичное администрирование заключается в централизованной организации выполнении государственной политики и программ, а также координации деятельности персонала. Другие специалисты в области государственного управления определяют, что публичное администрирование связано с воплощением в жизнь законов и других норм, принятых законодательными органами государства. Третьи утверждают, что используется публичное администрирование в управленческой, политической и правовой теории и является процедурой в выполнении действий законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти с целью осуществления государственного регулирования и предоставления услуг населению» [27].

А.Е. Городецкий определяет публичное администрирование как подсистему социальной системы, составляющую общества, чье функционирование и развитие находятся под мощным воздействием со стороны всех других сфер общественной жизнедеятельности [15].

Как видно из вышеприведенного, если соотносить понятия «государственное управление» и «публичное администрирование», то государственное управление имеет более узкий характер, ключевыми элементами для него есть государство и государственная власть. Взамен ключевым элементами для публичного администрирования является общество и публичная власть.

Несмотря на то, что определение государственного управления и публичного администрирования очень похожие, основным отличием в них является то, что государственное управление принадлежит к авторитарному виду управления, а публичное администрирование – к демократическому.

В государственном управлении объектом выступает государство, а в публичном администрировании объектом является общество.

Трансформация процессов управления в государстве привела к тому, что «бюрократическая модель» в государственном секторе регулирования (публичное администрирование) превратилась в развитую модель (публичное управление). Это привело к изменению акцентов по выполнению работы соответственно к установленным инструкциям и четким правилам на работу, которая обеспечивает предоставление качественных публичных услуг и достижение эффективных результатов.

Таким образом, произошла трансформация государственного управления в публичное администрирование, а впоследствии и в публичное управление. То есть публичное администрирование стало переходным звеном или этапом, которое прошло управление от государственного управления к публичному управлению.

Основу общественных отношений составляет разнообразная деятельность людей, объединенных в организации, учреждения и предприятия. «Регулирование этих отношений является одной из основных функций государства и осуществляется в ее специфической форме деятельности – государственном управлении» [32].

На согласование и всестороннее удовлетворение потребностей различных слоев и групп общества направлено государственное управление. Под государственным управлением, следует понимать деятельность государства направленную на реализацию его внешних и внутренних функций. Государство, как форма организации общества, является основным источником и инициатором системы государственного управления.

«В основу государства положена государственная власть, являющаяся инструментом обеспечения существования государства и достижения ее целей, ее обязательным атрибутом. Государственная власть обладает способностью влиять на процессы в обществе с помощью специальных органов и учреждений. Последние являются составляющими единого механизма государственной власти» [32].

Основной задачей государственного управления является осуществление деятельности связанной с реализацией государственной власти. Большинство сфер деятельности государства, так или иначе, функционирует за счет реализации системы государственного управления, а что обеспечивает способность государства осуществлять свои права и обязанности.

Очень важным аспектом понимания состояния и развития государственного управления является учет его объективных основ, а именно природно-географических и социально-экономических условий и культурно-исторического наследия.

М. Вебер выделил три возможные формы управления, которые случались в административной практике. Ими являются:

- бюрократическое управление;
- любительское управление (*avocational administration*);
- коллегиальное управление (*collegial administration*). Но по сравнению с двумя другими моделями управления бюрократическое больше всего соответствует требованиям, которые ставятся в процессе государственного управления, когда его объектом выступает такая чрезвычайно сложная и многоступенчатая система как общество.

Фактически в рамках своей концепции М. Вебер наметил основные мнения, разделяющие или критикующие другие исследователи, или которые, наоборот, будут становиться главными объектами критики.

Предложенная М. Вебером модель довольно часто характеризуется как классическая парадигма государственного управления, тогда как противоположная ей модель определяется понятием «административно-политический подход».

Одним из самых ярких представителей этого концептуального подхода является Д. Валдо, автор фундаментального труда в области государственно-правовой теории «административное государство» [8].

Разрабатывая собственную концепцию государственного управления, Д. Валдо, исходил из критики классической парадигмы государственно-правовой организации управленческого процесса.

По его мнению, основными чертами этого подхода являются пять исходных положений:

- применение дихотомии «политическая деятельность – администрирование»;
- концепция генеративного менеджмента;
- вера в существование универсальных научно обоснованных принципов администрирования;
- акцент на централизации исполнительной власти;
- абстрактная вера в демократию.

Однако, как писал Д. Валдо, ни одно из этих пяти положений не может быть принято как абсолютно достоверное или даже адекватно отражающее процесс государственного управления. Наибольшее внимание в своей критике он обращал на первое положение классической парадигмы государственного управления.

Он считает, что полное отграничение политики от управления никак не отражает реальных отношений, которые возникают в процессе функционирования системы государственной власти. Важной составной нового концептуального подхода к организации системы государственного управления является то, что Д. Валдо определял понятие новой теории государственного управления. В ее основу были положены три идеи:

- более широкого привлечения граждан к процессу государственного управления и обеспечения открытости управленческой системы;
- введение элементов децентрализации;
- ориентация деятельности органов государственного управления на нужды и обеспечение интересов объектов управления [28, С. 67].

Можем констатировать, что период конца XIX-первой половины XX века характеризовался значительным научным интересом к феномену

управления, а также широким спектром подходов, которые использовали исследователи. Результаты проведенных в настоящее время научных исследований создали надежное основание для научно-практического развития управленческой деятельности.

Основными свойствами классического подхода к организации системы государственного управления являются:

- рациональное построение всех отношений как внутри системы государственного управления, так и между системой управления в целом и социальной, экономической и политической средой ее окружения;
- как можно более четкое разграничение всех управленческих функций внутри системы управления;
- однозначная нормативная регламентация всех управленческих действий;
- предсказуемость, имперсональность и возможность количественной оценки любых действий управленческих органов или их элементов;
- политическая нейтральность системы государственного управления, которая, помимо прочего, предполагает наличие такой инстанции, которая бы определяла для управленческой системы общие задачи и цели и тем самым не давала бы ей возможности приобрести признаки самодостаточности.

Впрочем, изменение общественных отношений и трансформации внутри современных систем государственного управления обусловили потребность в переосмыслении этих положений и разработке новых государственно-правовых подходов к организации государственного управления в современных условиях. Для этого периода характерны такие концепции и теории.

Парадигма научного управления, в основу которой положен экономический человек и экономическая стабильность. Оптимальный стиль управления в такой ситуации определяется как авторитарный. Парадигма

человеческих отношений признается наряду с экономической сущностью социальную сущность человека.

Оптимальным стилем управления выступает «доброжелательный авторитаризм». Парадигма человеческих ресурсов добавляет к двум предыдущим психологическую сущность человека. Это означает, что «помимо потребностей в экономической стабильности и социальной принадлежности, люди испытывают потребность в развитии, они хотят эффективно и творчески участвовать в достижении целей». Стил управления направлен на раскрытие потенциала человека.

Принцип - центрическое лидерство добавляет к предшествующему пониманию человека как духовного существа, нуждающегося в постановке целей, которые должны вдохновлять и облагораживать, обращаться к высшему «я» каждого человека. Эта парадигма управления людьми базируется на системе принципов в форме ценностей, идей, идеалов, норм. Основу такого управления составляют вера и доверие [60].

Исходя из этого, на сегодняшний день существуют, по меньшей мере, два разных подхода к пониманию содержания государственного управления.

На постсоветском пространстве, наиболее известным из них, является американский и европейский подходы. К пониманию государственного управления, которые также именуются моделями государственного управления.

В основу первого положен «человек экономический» и акцент сделан на создание максимальных условий для получения прибыли вследствие ее деятельности, а в основу второго сделан акцент на максимально возможном правовом урегулировании любых общественных отношений и четком соблюдении установленных норм права [65].

В зависимости от типа и моделей государственного управления, понимание от деятельности может отличаться. Основное сравнение можно провести в рамках концепций государственного управления США и стран Европы.

Американская модель государственного управления охватывает все ветви власти, предусмотренные законами США – исполнительную, законодательную и судебную. В США, государственное управление рассматривается в качестве отрасли обеспечивающей реализацию государственных компетенций. В европейских странах, государственное управление определяют в качестве подотрасли конкретных правовых институтов, которые созданы в целях обеспечения полномочий государства.

В зависимости от подхода, государственное управление может сочетать в себе комплекс сфер, обеспечивающих реализацию государственных функций. Например, в США, государственное управление обеспечивается сочетанием политических, правовых и административных функций.

«К определению государственного управления также можно подойти исходя из очень важного свойства любого управления – его целеустремленности. Учитывая указанное, основным задачей управленческой деятельности государства является обеспечение достижения поставленных целей, а содержанием являются действия по их достижению» [29].

По мнению выдающегося немецкого ученого П. Друкера, «управление является особым видом деятельности, превращающим неорганизованную толпу в эффективную целеустремленную и продуктивную группу» [18].

Перефразируя другого представителя науки управления А. Файоля, можно сказать, что «управлять государством - это вести его к целям с максимально возможным использованием всех имеющихся ресурсов» [33].

Заслуживает внимания определение Г.В. Атаманчука: «государственного управления как практического, организующего и регулирующего влияния государства на общественную жизнедеятельность людей с целью ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на силу власти, а также экономический класс» [36].

Уточняя и дополняя это определение, к предмету государственного управления следует отнести процессы осуществления субъектом «государственного управления функций управления (планирования,

организации, мотивации, контроля, коммуникации, принятия решений) с целью достижения целей государства путем формирования организующего, координирующего и контролирующего воздействий на объект государственного управления» (рисунок 1) [64].

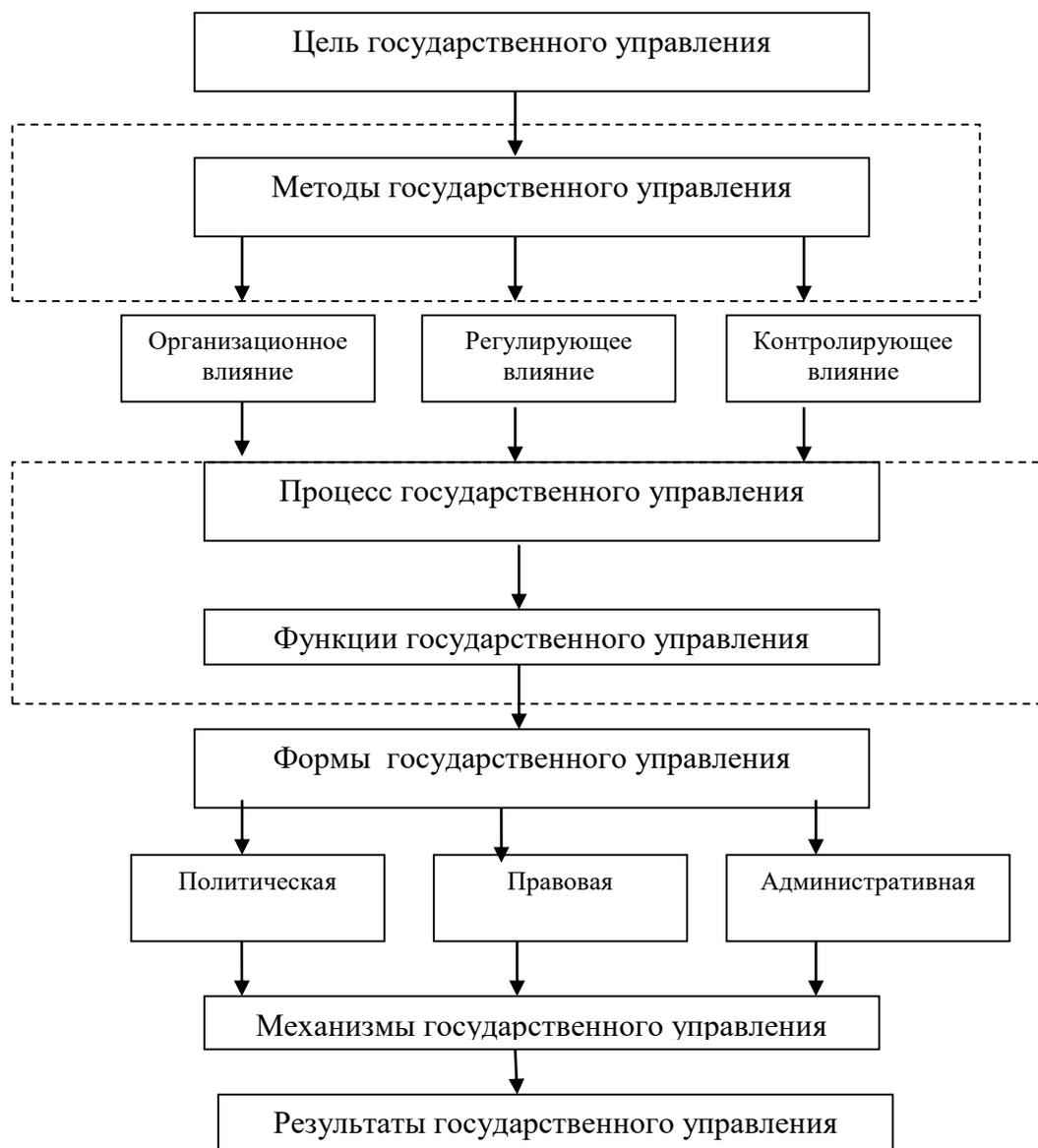


Рисунок 1 - Структура государственного управления

Система государственного управления является сложной системой, а механизмы государственного управления представляют собой совокупность норм, методов, средств, инструментов, с помощью которых органы

государственного управления выполняют функции и задачи в рамках, возложенных на них компетенций.

«Государственное управление с научной точки зрения – это деятельность государства (органов государственной власти), направлена на создание условий для наиболее полной реализации функций государства, основных прав и свобод граждан, согласование различных групп интересов в обществе и между государством и обществом, обеспечение общественного развития соответствующими ресурсами» [32].

Сегодняшнее понимание сущности государственного управления некоторыми российскими учеными являются приближенными к пониманию сущности публичного управления.

Понимание сущности государственного управления претерпело эволюцию вследствие развития демократии и гражданского общества в мире и в частности в России. Поэтому сегодня аспект взаимодействия государства и гражданского общества в «государственном управлении является очень важным в отличие от традиционного видения государственного управления как организующего и регулирующего влияния государства на общественную жизнедеятельность людей с целью ее упорядочения, хранения или преобразования, что опирается на ее властную силу» [32]. Учитывая вышесказанное, можем констатировать, что новое содержание, вкладываемое в термин «государственное управление», является приближенным к содержанию, которое укладывается в такой новый термин, как «публичное управление».

Важно, совершенствуя внедренные научные достижения в сфере государственного управления, подражать лучшие зарубежные тенденции и практики и способствовать развитию науки публичного управление. Анализируя исторический опыт прошлого и современную практику обеспечения прав и свобод лица, можно сделать вывод о необходимости комплексного и системного воплощения в жизнь основных основ

гражданского общества, с одновременным внедрением в практику важнейших положений правового государства.

Под механизмом реализацией прав и охраняемых законом интересов предусматривает комплекс взаимосвязанной правовой деятельности носителя права и правоприменительных органов, направленную на то, чтобы личность пользовалась социальным благом. Зависимость управляющего воздействия от состояния системы и внешней среды, предусматривает, что любая система публичного администрирования функционирует в конкретной социальной среде, то есть в пределах конкретного общества и присущих ему экономических отношений, социальной структуры, культурной среды, социально-психологической атмосферы.

«Функции государственного управления - это специфические по предмету, содержанию и средствам обеспечения целостного воздействия государства. Они тесно связаны с общественными функциями государства и отражают способы осуществления. Если общие функции государства раскрывают его общественную природу и роль, то функции государственного управления показывают, как, какими способами, в процессе которых взаимосвязей с обществом она их осуществляет» [32].

Функции государственного управления, следует разделить на общие и специальные.

Общие функции государственного управления заключаются в реализации общих компетенций органов государственной власти, в рамках их соотношения с объектами управления [32].

К специальным функциям следует отнести такие функции, которые на первый взгляд не относятся к общим компетенциям государственных органов власти, при этом не могут быть реализованы этими органами в рамках исполнения основных полномочий.

«Помимо общих и специальных функций выделяют внешние и внутренние функции государственного управления. Внутренние функции государственного управления затрагивают реализацию внутренней политики

государства, а именно социальную, экономическую сферу, охрану общественного порядка и т.п.» [14].

«Внешние функции государственного управления характеризуют непосредственно процесс влияния органов государственной власти на объекты управление. Система внешних функций управления определяется, с одной стороны, вертикальной и горизонтальной организационной структурой механизма государства и государственного аппарата, а с другой – целями, особенностями содержания деятельности различных объектов управления» [9].

Осуществление процесса государственного управления в Российской Федерации происходит с помощью разработки и реализации соответствующих механизмов управления, обеспечивающих своевременное и эффективное решение имеющихся в этой сфере противоречий.

Механизмы государственного управления - это практические мероприятия, средства, рычаги, стимулы, благодаря которым органы государственной власти влияют на общество, производство, любую социальную систему с целью достижения поставленных целей.

В демократической стране специальные средства, которые должны обеспечивать осуществление управленческого влияния народа этой страны непосредственно и через органы государственной власти. На состояние и развитие государства как сложной социально-экономической территориальной системы с целью создания достойных условий жизнедеятельности людей, проживающих в государстве (независимо от их гражданства), и граждан страны, временно находятся за ее пределами.

Наибольшие противоречия организации и реализации государственного управления связаны с распределением полномочий между различными ветвями и органами власти, обеспечением их взаимодействия, а также с необходимостью учета и согласования интересов различных групп населения, общественных организаций и бизнес структур.

Существенное противоречие есть и в том, что народ страны и органы государственной власти выступают одновременно и как субъекты, и как объекты государственного управления. Государственному управлению также присущи противоречия, обусловленные потребностью в обеспечении стабильности соответствующей системы, правил ее функционирования и влияния на происходящие процессы в государстве, и своевременного гибкого приспособления непрерывно меняющегося внутреннего и внешней среды страны. Все это усложняет разработку и реализацию эффективных механизмов государственного управления.

Понятие «механизм» может трактоваться в нескольких значениях, которые исходят как из этимологии этого термина (в переводе с греческого – «орудие, сооружение»), так и из использования его в различных науках для представления последовательности действий, воздействий и преобразований в течение осуществления любого сложного процесса.

Исходя из наличия нескольких подходов к трактовке понятия механизма все существующие механизмы (в том числе и управленческие) с целью их сознательного формирования, исследования и усовершенствования целесообразно подразделить на три типа:

- механизмы-орудия, предназначенные для достижения конкретной цели или осуществление целенаправленного воздействия на какой-либо объект или его окружение путем применения одного или нескольких согласованных и соответствующих делу средств (методов управления);
- механизмы-системы, предоставляющие возможность представления сложной системы как механизма, отражающие совокупность взаимодействий всех подсистем и элементов системы;
- механизмы-процессы, дают представление о последовательности определенных преобразований объекта под влиянием внешних или внутренних факторов и соответствующих изменений в состоянии объекта, на который они направлены [50].

Таким образом, по особенностям построения, механизмы государственного управления разделяются на:

- целевые (направленные на достижение определенной цели);
- механизмы функционирования системы государственного управления на разных этапах общественного развития страны;
- механизмы осуществления процесса государственного управления народом, различными властными органами и отдельными должностными лицами.

Формирование организационной структуры государственного управления базируется на функциональной структуре, зависит от совокупности управленческих функций, которые должны быть реализованы властными структурами на различных уровнях государственно управленческой системы.

Системным элементом организационной структуры выступает орган государственной власти, связанный с формированием и реализацией государственно-управленческих воздействий. Он является единичной структурой власти, формально созданной государством для осуществления закрепленных за ней ее целей и функций. Каждый орган государственной власти как структурный элемент-составляющая целого и в то же время относительно самостоятельная, автономная, организационно оформленная организация с четко определенной компетенцией, закрепленной правовым актом.

Следует отметить, что ни принципы развития объектов государственного управления, ни принципы государственного управления не являются составляющей механизмов государственного управления, поскольку представляют собой правила, на которых основывается разработка этих механизмов. При применении на практике сформированных с учетом всех необходимых принципов механизмов государственного управления, выход государственно-управленческого влияния за их пределы невозможен, поэтому дополнительное ограничение действий субъекта управления не требуется [24].

«К перечню целевых механизмов государственного управления целесообразно добавить также информационные механизмы, основанные на использовании информационных методов, которые не всегда учитываются в перечнях, представленных в научных источниках, но на сегодня являются очень важными и действующими. Так, ни один из целевых механизмов, ни административный, ни правовой, ни политический или любой другой не может быть использован без передачи информации, который ориентирует поведение людей, обществ разного уровня или организаций в соответствии с установленными государством целей» [24].

С развитием информационных технологий использования информационных механизмов, в том числе государственных информационных механизмов, становится все более распространенным и действующим.

Действующий механизм функционирования системы государственного управления представляет структуру системы государственного управления, которая соответствует действующему законодательству, имеющиеся связи между ее подсистемами и всеми органами, которые входят в их состав, а также особенности функционирования системы государственного управления и взаимодействие между ее элементами [34].

Таким образом, прежде всего, следует исходить из того, что государство отличается от других организаций решением гораздо более масштабных и разнообразных общественных дел, монопольным правом регулирования правовых отношений, суверенитетом, уникальностью, что непосредственно влияет на принятие управленческих решений.

Государственное управление можно рассматривать как деятельность органов и учреждений всех ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) по выработке и осуществлению регулирующих, организующих и координирующих воздействий на все сферы общества с целью удовлетворения его потребностей, что меняются.

С точки зрения становления и развития государственного управления как вида деятельности, заслуживает внимания вопрос его соотношение с менеджментом. Большое внимание к этому, прежде всего, связано с предметно-объектным определением вида деятельности и отрасли наук государственного управления, а также из выяснения возможностей применения наработок науки управления, зарождения и развитие которой был непосредственно связан с менеджментом, в теории и практике государственного управления.

На сегодняшний день, формирование наиболее эффективных моделей государственного управления, в контексте специфики публичных органов управления в конкретной стране, позволит повысить качество всей государственной системе, что соответственно напрямую отражается на уровне благосостояния и уровне жизни населения.

Функции государственного управления определяют направления воздействия управленческих решений в государственном секторе, а также компетенции в соответствии с которыми, такие управленческие решения должны осуществляться.

Механизмы осуществления процесса государственного управления представляют собой четко выстроенные последовательности действий, реализация которых обеспечивает осуществление государственного управления народом, органами государственного управления или их должностными лицами путем постепенных преобразований в состоянии объектов государственного управления.

Ввиду присутствия в термине «механизм осуществления процесса государственного управления» двух дефиниций: «механизм» и «процесс», с целью их разграничения отметим, что механизм (даже когда речь идет о механизмах осуществления процессов) – это всего-навсего последовательность действий, а не сами действия, а процесс – это то, что происходит в результате применение такого механизма.

Количество и разветвленность механизмов осуществления процесса государственного управления зависят от конкретной страны и степени выделения государственно-управленческих подсистем в системах органов, реализующих государственную власть. Так, например, в России механизмы осуществления процесса государственного управления можно подразделить в зависимости от того, органы какой ветви государственной власти в нем задействованы как субъекты управления.

## **1.2 Правовое регулирование государственного управления в Российской Федерации**

Правовое регулирование государственного управления в Российской Федерации является динамичной сферой. Последние изменения в Конституцию РФ [30], содержат положения характеризующие такое новое понятие, как «публичные органы власти», в которые были включены органы власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Вопрос соотношения публичного управления и публичного администрирования обходится стороной в науке и практике. Терминология употребляется без достаточного объяснения, разграничения.

При чем, на наш взгляд, такая ситуация возникла вследствие заимствования данных терминов и иностранных языков и внезапной замены привычного термина «государственное управление» на более новые и современные терминологические конструкции, которых требует настоящее. Однако, вследствие такого заимствования, без тщательного осмысления в науке и практике, в законодательстве мы имеем ситуацию неопределенности, когда каждый автор или авторский коллектив используют понятия как общеупотребительные, очевидно, полагая, что их смысл ясен всему научному сообществу административного права и государственного управления.

Теория публичного управления подает деятельность исполнительной ветви государственной власти и неприбыльных организаций несколько сходно

с деятельностью учреждений частного сегмента. То есть, одни и те же управленческие подходы, способствующие качеству и результативности работы, могут быть взяты по основу, как в частной, так и в публичной сфере управления. Однако, исходя из осмысления либеральных и социальных теорий государства как публично-сервисного образования, вряд ли можно управленческой подход распространять на всю деятельность органов публичной администрации.

Государственное управление в Российской Федерации базируется на конституционных положениях статей 10-12 Конституции РФ. Основная особенность и в то же время противоречие, заключается в том, что эти статьи не содержат такого понятия, как «органы публичной власти» что соответственно вносит определенный диссонанс в понимание этой категории в аспекте ее правового регулирования. Вне зависимости от толкования и регулирования органов власти в России, они выступают в качестве основного субъекта государственного управления в соответствии со своими компетенциями.

Нормативное закрепление понятия «государственное управление», присутствует в положении Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», под которым понимается «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» [53].

«Государство, по своей природе, функционирует в качестве системы, в которую входит определенное количество специальных органов, общностей людей, коллективов, которые берут на себя обязанности по управлению делами общества от его имени, в рамках установленных законодательством полномочий» [31].

Структура органов государственной власти зависит от её вида. Так, например структура федеральных органов исполнительной власти закреплена

в Указе Президента РФ от 25.03.2020 № 207 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную этим Указом» [46].

Исходя из этого, следует сделать вывод, что не все органы публичной власти следует отнести к органам государственного управления.

Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [54], устанавливает, систему государственной службы Российской Федерации, основной целью которой является реализация функций в сфере государственного управления на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Все органы государственной власти, создаются на основании:

- законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- властный характер выносимых распоряжений;
- форма и методы деятельности закреплены в нормативно-правовых актах.

Основной организационной основой органов управления в Российской Федерации являются органы исполнительной власти.

Исполнительная власть занимает особое место в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Это, прежде всего, связано с тем, что федеральные органы исполнительной власти осуществляют промежуточную, между законодательной и судебной властью, функцию. Так, органы исполнительной власти, осуществляют свою, деятельности в соответствии с нормативными актами законодательных органов власти, также Правительство РФ (отчасти) формируется Федеральным Собранием Российской Федерации.

Публичное управление, чаще всего сравнивают с государственным администрированием. «Публичное администрирование следует рассматривать как бюрократический метод управления благодаря

командованию, который является процессом достижения национальных целей и интересов путем деятельности субъектов публичной сферы, в том числе законодательных, исполнительных и судебных органов и органов местного самоуправления» [14].

Публичное администрирование с определенных научных позиций может отождествляться с составляющей частью системы государственного управления. Его часто путают с публичным управлением.

«Публичное управление – это процесс коллективного принятия и реализации стратегических решений на основе согласования и координирования цели и действий всех ключевых участников. Публичное администрирование - это регламентированная законами и иными правовыми актами, деятельность субъектов публичного администрирования, направленная на принятие административных решений; предоставление административных услуг; осуществление внутреннего администрирования субъекта публичного администрирования» [14].

«В узком смысле, публичное администрирование предполагает взаимодействие субъектов с исполнительной ветвью власти, а в широком смысле - со всеми тремя ветвями власти на разных уровнях принятия решений (государственный, региональный, муниципальный)» [14].

«Административное регулирование-деятельность субъекта публичного администрирования по изданию правил, положений, регламентов и других нормативных актов для исполнения законов. Внутреннее административная деятельность, благодаря которой, обеспечивается самостоятельное функционирование субъекта публичного администрирования (упорядочение организационно-управленческой структуры, документация, распоряжение трудовыми, материальными, финансовыми ресурсами, документооборот)» [23].

Первичными элементами системы государственного управления являются государственные органы и должностные лица.

«Государственная власть на федеральном уровне управляется Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством и Конституционным судом и Верховным судом. Данные органы государственной власти не относятся к органам, осуществляющих государственное управление, хотя, несомненно, в рамках своих компетенций влияют на реализацию государственного управления» [14].

«Правительство, которое действует независимо, представляет исполнительную власть. Премьер-министр, председатель правительства назначается Президентом и утверждается Думой» [14].

«Он выполняет основные функции, отвечая за составление и представление Палатам федерального бюджета и отчета о его исполнении, создавая единую политику в области экономики, культуры, здравоохранения, окружающей среды, управления федеральным благосостоянием, а также области внешней политики и безопасности федерального государства» [14].

«Правовой статус федеральных органов исполнительной власти РФ, закреплён в Конституции РФ, которая определяет структуру, цели и основные функции федеральных органов исполнительной власти» [14].

Глава 6 Конституции РФ, которая именуется «Правительство Российской Федерации», определяет систему федеральных органов власти, а также основное значение федеральных исполнительных органов власти.

«В соответствии с положениями Конституции РФ, федеральными органами исполнительной власти в РФ, являются:

- Правительство Российской Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти, подконтрольные Правительству РФ;
- федеральные органы исполнительной власти, подконтрольные Президенту РФ» [3, С. 119].

Основной задачей федеральных органов исполнительной власти, является осуществление государственного управления на всей территории Российской Федерации.

«Основным федеральным конституционным законом, в сфере регулирования федеральных органов исполнительной власти является Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации»» [52].

Федеральные законы, имеют меньшую юридическую силу, по отношению к федеральным конституционным законам, однако по вопросу правового регулирования федеральных органов исполнительной власти, они занимают основное место [45].

«Федеральные органы исполнительной власти, являются федеральными, так как их права и обязанности распределены на территории всей Российской Федерации, а в рамках субъектов Российской Федерации, функционируют территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, которые не подчиняются и неподконтрольны органам государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [4, С. 206].

Источники правового регулирования государственного управления в Российской Федерации достаточно разветвленные. В своей совокупности, они представляют собой, целую правовую отрасль, именуемую административным правом.

«Большинство федеральных законов в сфере организации и функционирования государственного управления содержат общие положения (цели, функции, задачи) о федеральных органах исполнительной власти, права и обязанности, федеральных органах исполнительной власти, полномочия федеральных органах исполнительной власти, конкретные виды ответственности федеральных органах исполнительной власти. Такие федеральные законы следует назвать организационными, так как они

определяют правовой статус конкретных федеральных органов исполнительной власти» [55].

Так, например, правовой статус государственных служащих, содержится в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [55].

Функциональными федеральными законами, определяющими порядок осуществления государственного управления, в конкретной сфере жизнедеятельности, можно назвать Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [56].

Представленный перечень не является исчерпывающим, так как федеральных законов регулирующих организацию и функционированию федеральных органов исполнительной власти в РФ огромное количество [35].

Следующим источником права, который следует рассмотреть, являются подзаконные нормативные акты.

В качестве предмета регулирования указов Президента РФ могут выступать любые вопросы, отнесенные к его компетенции, за исключением случаев, когда соответствующие отношения согласно иному федеральному закону могут быть урегулированы только законом. В противном случае тот или иной указ утрачивает свою силу на основании заключения Конституционного Суда РФ.

В сфере организации и функционирования федеральных органов исполнительной власти, в качестве примера, можно привести Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 207 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти" и в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную этим Указом» [46]; Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [47] и другие.

Правительство РФ, как верховный орган исполнительной власти в РФ, принимает решения, основываясь на нормах, закрепленных в других законах РФ, а также указов Президента РФ. По своей природе они имеют нормативный характер и принимаются в форме постановлений. Во многом, Постановления Правительства РФ, конкретизируют полномочия федеральных органов исполнительной власти [20, С. 64].

В качестве примера, можно представить следующие подзаконные акты Правительства в сфере регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 3 июля 2018 г. № 780 [37]; Постановление Правительства РФ от 05.12.2005 № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» [38]; Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [39].

Различные Министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, в соответствии со своей деятельностью, могут также принимать внутриведомственные нормативные акты, а также приказы, инструкции и иные акты, которые регулируют вопросы организации и функционирования федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений [21, С. 123].

Государственное управление на уровне субъектов Российской Федерации, регулируется нормативными актами субъектов Российской Федерации, актами глав субъектов Российской Федерации, актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 66 Конституции Российской Федерации, правовой статус субъекта Российской Федерации, определяется в

соответствии с Конституцией или Уставом субъекта Российской Федерации, помимо самого основного закона Российской Федерации.

Как правило, эти нормативные правовые акты определяют ключевые полномочия органов публичной власти субъектов Российской Федерации на основании федерального законодательства.

Органы государственной власти субъектов РФ функционируют в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [57].

Органы публичной власти субъектов Российской Федерации обладают обширной компетенцией в ряде ключевых секторов государственного управления. Органы публичной власти субъектов Российской Федерации осуществляют свои полномочия на основании региональных нормативных правовых актов. В зависимости от полномочий субъекта Российской Федерации, деятельность публичных органов власти субъектов Российской Федерации призваны обеспечить функционирование системы государственного управления на территории регионов, что в первую очередь ставит своей целью решение «местных», «локальных» задач.

Стоит отметить, что в связи с принятием поправок к Конституции в июле 2020 года, муниципальные образования, некогда не входившие в структуру публичных (государственных) органов власти, стали его составной частью, что в свою очередь подразумевает, тот факт, что органы исполнительной власти, подразделяются на:

- федеральные органы исполнительной власти;
- региональные органы исполнительной власти (субъектов РФ);
- муниципальные органы исполнительной власти.

В целях осуществления целей и задач, стоящих перед государством, государство должно иметь необходимую совокупность средств и способы реализации этих целей и задач.

В пакете конституционных изменений, внесенных Президентом РФ В.В.Путиным в Государственную Думу 20 января, в статью 132 был добавлен пункт следующего содержания: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти составляют часть единой системы государственной власти (единая система публичной власти) в РФ и сотрудничать для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [51].

Это представляется важным, поскольку в нем упоминается «единая система государственной власти», о которой Путин говорил в своем январском послании, но которую он не дал определения, и которая также была выделена в заголовках как его пакета от 20 января, так и поправок, подписанных в закон.

Большинство ученых, анализировавших официальное закрепления категории «публичная власть», в своем экспертном анализе конституционных реформ Путина описали введение концепции публичной власти как попытку сблизить государственную власть и местное самоуправление, которые уже были жестко ограничены в прошлом. Результатом является то, что право на местное самоуправление было нарушено конституционными изменениями.

Муниципальное управление, будучи частью публичной, власти и общей системы государственного управления, регулируется различными нормативными правовыми актами федерального, регионального и муниципального уровня.

В результате проведения административной и муниципальной реформы в России, был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [58], который действуют и на сегодняшний день.

Организация, функционирование, решение основной массы спорных вопросов, которые касаются местного самоуправления, разрешаются на основании ФЗ № 131-ФЗ.

Таким образом, конституционные изменения 2020 года, не только изменили иерархию ветвей власти (увеличив, либо уменьшив некоторые

полномочия), но и создали новое понимание публичной власти в Российской Федерации.

Органы государственной власти Российской Федерации, осуществляющие свои полномочия на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в сфере государственного управления.

Правовое регулирование государственного управления на территории Российской Федерации осуществляется на уровне федерального, регионального и муниципального нормотворчества в сфере государственного управления. Это позволяет обеспечить реализацию государственного управления в рамках, установленных в государстве законов.

Нормативные акты в сфере государственного управления определяют правовой статус органов государственного управления и их должностных лиц, полномочия и компетенции органов государственного управления, ответственность должностных лиц органов государственного управления и иные полномочия.

Следует подчеркнуть, следующие выводы:

- эффективная реализация государством его функций не возможна без федеральных органов исполнительной власти;
- система органов исполнительной власти, является строго организованной и структурированной;
- правовое регулирование федеральных органов исполнительной власти, осуществляется на уровне федерального законодательства;
- федеральные органы исполнительной власти являются субъектом административных правоотношений.

## **Глава 2 Анализ современных моделей государственного управления и выбор направлений совершенствования национальной системы управления**

### **2.1 Анализ современных моделей государственного управления**

Начиная с 70-х годов прошлого века, в результате бурного общественного развития во многих странах мира активизировался процесс реформирования государственного общественного сектора на принципах нового публичного менеджмента, основу которого составляли рыночные модели управления.

Суть нового подхода, по выражению одного из его родоначальников – Кристофера Худа, заключается в том, чтобы «вдохнуть предпринимательский дух» в систему государственного управления. На практике такая «административная философия» означает введение в деятельность государственных институтов механизмов рыночной конкуренции и корпоративного управления. Новые управленческие концепции и подходы опираются на отождествление принципов управления частным и публичным секторами.

Считается, что для профессионального управленца нет большой разницы, чем управлять, поскольку структуру организации публичного сектора можно рассматривать по аналогии со структурой организации бизнеса. Согласно такому подходу, к гражданам целесообразно относиться как к клиентам публичных организаций, желающих получить определенные управленческие услуги.

Главные признаки услуг как особого вида блага – неосвязаемость, неотделимость от потребления, неспособность к хранению, высокая степень неопределенности - обуславливают специфические требования к их производству и предоставлению в государственном управлении.

Качество, оперативность, полнота, адресность, профессионализм и удобство для получателей превращаются в важные признаки результативности функционирования публичного сектора. Мотивация и оценка деятельности государственных служащих также осуществляются по аналогии с соответствующими операциями на рынке. Государственное управление, по мнению сторонников рыночного подхода, должно быть предпринимательским. Следовательно, возникает необходимость изменения критериев оценивания качества государственного управления: от оценки эффективности процесса до оценки эффективности результата, получение которого предполагает минимизацию затрат и позволяет даже ставить вопрос о доходности деятельности государственных учреждений.

Введение подобных реформ было вызвано чрезмерным разрастанием штата аппарата государственного управления, промедлением и «неповоротливым» стилем работы чиновников, отсутствием у них мотивации к труду, их монополией в предоставлении государственных услуг гражданам и распоряжении бюджетными средствами.

Теоретической основой и практическим механизмом реализации концепции нового публичного менеджмента стала идея трансформации государственного сектора на принципах бизнес-стиля управления или так называемого менеджеризма.

Считается, что менеджериальный подход к государственному управлению был основан американскими учеными Д. Осборном и Т. Геблером.

В труде «Перестройка правительства» («Reinventing Government») они осуществили анализ традиционной бюрократической модели управления, выявили ее недостатки и предложили желаемые изменения на разных уровнях государственного управления [22].

Термин «Public management» (государственный менеджмент) все чаще используется для определения современных задач государственного управления и акцентирования необходимости использования современных

технологий управления и возрастающей роли рыночных отношений в государственном секторе.

На основании обобщения основные условия и признаки функционирования модели нового публичного менеджмента в государственном управлении целесообразно сгруппировать в такие блоки:

- приватизация ориентированных на рынок государственных и направлений деятельности государства (государственные функции передаются частным структурам по договорным соглашениям или на основе государственно-партнерских отношений);
- ориентированность на приобретателей государственных и муниципальных услуг;
- децентрализация управления (финансами, персоналом, качеством работ);
- распределение компетенций в сфере государственного управления от «высших» органов власти к «низшим», в целях повышения эффективности управления на местах;
- создание условия для эффективного решения нижестоящими органами власти основных задач;
- модернизация деятельности государственных предприятий и учреждений, уход сверх высокого государственного регулирования экономики;
- расширение сферы их ответственности;
- широкое внедрение стратегического планирования и других инноваций) [25, С. 43].

Кроме организационной деятельности, государственный менеджмент ориентируется на новый тип принятия решений в государственном секторе, что предполагает совершенствование контроля и ответственности на основе точной и достоверной информации о выполнении своих функций всеми исполнителями – поставщиками общественных услуг, а также информации о процессах бюджетного планирования.

Следует отметить, что старая модель ответственности была в целом формальной и зависела от совокупности разнообразных бюрократических связей в иерархической структуре государственной власти. Варианты новой модели строятся как более гибкие, реалистичные и вместе с более политически ориентированным. В формальных моделях государственного управления (независимо, президентского или парламентского типа) существует жестко детерминированная система административного и политического контроля.

Менеджерская модель ответственности и политического контроля предусматривает, что администрирование и политическое лидерство пересекаются с институциональным устройством и системой политического взаимодействия, из чего следует, что эффективность государственного администрирования во многом связана с пониманием политики и политических процессов, а также со способностью органов государственного управления работать с политическими программами в политическом контексте. Сегодня государственный менеджер должен брать на себя персональную ответственность за результаты управления в виде политической подотчетности (в отношении избранного парламента и избирателей) и управленческой ответственности (в отношении правительства и других административных субъектов) [61].

На базе государственного менеджмента формируются основы новой системы социальной ответственности, меняются отношения между правительством и гражданами, то есть между бюрократией в традиционном понимании и обществом в целом. Пересечение политической и административной составляющей в государственном управлении предъявляет особые требования к государственным служащим. В отдельных случаях они могут действовать относительно автономно от политического вмешательства, в других - политическая составляющая является доминирующей, иногда - политические и административные составляющие эффективно комбинируются. В связи с этим, основное умение, в котором нуждается современный государственный менеджер, заключается в способности быть

«бюрократическим политиком», способным взаимодействовать с политическими деятелями, административными служащими и внешним окружением – гражданским обществом.

Новый публичный менеджмент подчеркивает необходимость преобразования крупных бюрократических структур в полуавтономные агентства, отличающиеся высокой степенью подвижности, способностью к конкуренции и склонностью принимать рискованные решения. Тем не менее, существуют противоречивые мнения относительно возможностей развития конкурентоспособности между государственными учреждениями, поскольку наряду со стимулирующим эффектом существуют и негативные последствия, вытекающие из различия государственных и коммерческих организаций. Это, прежде всего, отсутствие полноценного механизма регулирования рынка государственных услуг вследствие нерыночного ценообразования и невозможности применения обычных маркетинговых инструментов к их производству и продвижению, как разновидности коллективных благ. Во-вторых, ограниченность конкурентного регулирования качества услуг вследствие объективной специализации государственных учреждений и экономической нецелесообразности дублирования их функций.

«Существенная основа государственного управления основана на следующих характеристиках:

- потребность в государственном управлении, непосредственно вытекающая из необходимости обеспечения реализации государственной политики, ориентированной на эффективное использование имеющихся ресурсов (природных, трудовых, материальных и информационных), обеспечение справедливости при перераспределении доходов и предоставление гарантий, основных социальных прав и свобод, а также поддержание общественного правопорядка;
- социальная обусловленность государственного управления, которая объясняется тем фактом, что основным направлением существования

эта сложная организационная система направлена на удовлетворение потребностей населения страны. Одновременно с повседневными жизненными потребностями цели политического характера также оказывают важное влияние на государственное управление, что способствует упорядочению развития в интересах общества в целом» [33].

Модели государственного управления – это условное сочетание набора характеристик, которые позволяют сформулировать способ государственного управления.

Влияние государства на различные сферы общественной жизнедеятельности в значительной степени определяется ее формой, выступающей внешним организационно-функциональным выражением системы государственного управления.

Модели государственного управления во многом определяются спецификой формы государства, в рамках которой государственного управления применяется. Учитывая взаимозависимый характер государственного управления и политической системы отдельно взятой страны, модель государственного управления, как правило, выбирается с учетом наиболее благоприятного режима, обеспечивающего сохранение существующей политической системы.

В основу формирования и функционирования государственной власти в зарубежных странах положен принцип ее разделения. Выделяют три ветви власти - законодательную, исполнительную и судебную. Предполагается, что все ветви являются одинаковыми, равноправными, самостоятельными и независимыми, служат противовесами одна другой, не допуская доминирования одной из них.

В российской теории, к органам государственного управления относятся исключительно органы исполнительной власти, которые непосредственно реализуют функции государства в рамках своих полномочий.

Каждая историческая эпоха предоставила свое представление о содержании, направлении и структуре системы государственного управления.

Вполне логично, что эти элементы связаны с культурологическими особенностями каждого государства и исторической эпохи, однако, несмотря на различия в подходах к государственному управлению, в разных странах были сформированы общие принципы и соответствующие модели государственного управления.

Поэтому, обзор моделей государственного управления и принципов их организации и функционирования являются актуальными.

Под моделью управления понимают теоретически выстроенную целостную совокупность представлений о том, как выглядит система управление, какова ее структура и функции, как она взаимодействует с различными субъектами, как адаптируется к изменениям. Модель управления включает в себя основные принципы управления, стратегическое видение, цели и задачи, ценности, организационную структуру и порядок взаимодействия ее элементов и другое.

История создания моделей государственного управления имеет древние корни. Как отмечал Гладден, «администрация возникает тогда, когда возникает правительство, сначала появляется лидер (инициатор), который объединяет людей и создает определенные правила общественного бытия, а затем появляется администратор, который придает общественным отношениям стабильности и упорядоченности через управленческую деятельность» [34].

При создании ранних моделей государственного управления имело место два подхода.

Первый — при назначении на государственную должность основным критерием был «личный» лояльное отношение к политическому лидеру (королю, царю, князю, императору и т.п.). При таком «распределении» должностей к власти попадали не профессионалы, которые способны выполнять определенные функции, а люди, которые старательно

прислуживали хозяину, либо по наследству получали властные. Позднейшей трансформацией этой модели стало назначение на государственные должности представителей определенных политических сил, победивших на выборах.

Второй — при назначении на государственную должность основным критерием было «платежеспособность» кандидата, способность кандидата заплатить за назначение на должность, то есть должности просто распродавались. Понятно, что новоназначенный стремился не только вернуть потраченные за должность деньги, но и получить определенную прибыль, также порождало непрофессионализм во власти.

Эти подходы имели негативные последствия, а именно:

Во-первых, сложившаяся система администрирования базировалась на зависимости от воли обладателя-лица, имевшего власть. Во-вторых, система администрирования не предусматривала профессиональной подготовки или компетентности для лица, занимавшего определенную должность. От этого лица требовалось лишь или преданность властителю, или же наличие капитала, благодаря которому она могла «приобрести должность». В-третьих, не стабильность системы управления-со сменой властителя вместе с ним имели уйти в отставку все преданные ему лица. В-четвертых, система администрирования была направлена не на удовлетворение нужд населения (лиц, потреблявших его услуги), а на реализацию потребностей и интересов обладателя, или тех, кто искупал должность. Лица, осуществлявшие государственное управление были временно заняты, поэтому за период своего управления пытались получить наибольшую выгоду для себя [15].

Со временем, изменения в обществе, связанные с распределением труда и развитием производственных отношений, привели к эволюционированию моделей государственного управления в сторону бюрократизации аппарата управления. Характерными особенностями таких моделей были не только значительное улучшение качественного состава управленцев, но и значительное увеличение их количества, построение иерархической

пирамиды государственных служащих, централизация государственного управления.

«В Западной Европе процесс бюрократизации начался в XVXVI веках [45], в Америке — в XVIII веке. Процесс формирования национальных бюрократических структур в большинстве стран Запада закончился примерно одинаково — во второй половине XIX века» [52].

«Так французская модель государственной гражданской службы, которая формировалась в период Французской революции при Наполеоне I, провозглашала открытость государственной службы и служение общественным интересам, создавала систему конкурсного отбора служащих и специальные учебные заведения для подготовки государственных служащих. В то же время преобладала тенденция к усилению служебной централизации, дисциплины, кастовости служащих» [5].

Переходом к новой, более прогрессивной модели государственного управления «Old Public Management» (идеальной бюрократии, рациональной бюрократии, классической бюрократической модели) было введение новых принципов организации государственной службы. Ее теоретические основы связывают с американцем В. Вильсоном, который первым представлял государственное управление как особый вид деятельности, положил начало теоретической разработке вопросов административно-государственного управления и немецким социологом Н. Вебером, основателем «теории бюрократии», который разработал теорию эффективной организационной структуры на основе идеи рациональной бюрократии [62].

В. Вильсон в труде «Изучение публичного администрирования» определил управление, как развитую отдельную деятельность с четким разграничением политических и управленческих функций, приоритетами, основывавшимися на экономичности, эффективности и рациональности. Вильсон подчеркивал, что «наука администрирования будет искать способы улучшения деятельности правительства, сделает его работу менее трудоемкой, упорядочит организацию управления» [5].

«Подход, основанный на концепции лидерства, основателями этого подхода являются К. Левин, Р. Лайкерт и другие исследователи (по мнению В.В. Корытова), предполагают, что «эффективность государственного управления основывается в первую очередь на лидерских качествах и стиле управления руководителей государственных органов, а также на их системах и выбор методов, критериев оценки выполнения поставленных задач и профессионального развития» [13].

Основным недостатком такого подхода является фиксация ситуации и учет поведения лидера в условиях постоянства ситуации. Нет никаких сомнений в том, что при организации деятельности государственных органов учитывается возникновение и влияние различных ситуационных переменных.

«Представители следующего подхода, развивающего теорию рациональной бюрократии М. Вебера, видят перспективы для повышения эффективности государственного управления в разграничении административной и иерархической структуры, четких правил работы и необходимости четкого регулирования деятельности государственных служащих. Представляется, что теория М. Вебера является одной из основных теорий, которые могут быть адаптированы к российским условиям. Дифференциация управления и иерархическая структура управления кажутся особенно перспективными в российских реалиях из-за необходимости четкого разделения полномочия государственных органов в целях достижения согласованности и рациональности их работы» [63].

Кроме того, одним из направлений является четкое регулирование деятельности государственных служащих, сегодня это основа деятельности государственных органов Российской Федерации. Направление выражается в существовании таких законов, как Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79 «О государственной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации» и др.

Не менее важно использовать методы Вебера для оплаты государственных служащих тем, кто испытывает результаты, внедрение количественных показателей эффективности, открытость и прозрачность.

«По словам М.Ю. Зенкова, основной идеей следующего подхода, основанного на теории жизненных циклов, представителями которого являются И. Адизези, К. Бланшар, Ф. Модильяни и другие, является взаимосвязь эффективности государственных служащих и влияния постоянных или временных групп внутри системы управления. Наличие этого взаимоотношения подталкивают государственных служащих к принятию управленческого решения, которое представители этой теории связывают с жизненным циклом развития организации. На наш взгляд, особенно важно, чтобы эта теория, с точки зрения повышения эффективности государственного управления, определяет цель государства не полностью избавиться от всей проблемы, которые, по сути, невозможны, кроме как предотвратить возникновение патологий внутри государства» [19].

«Кроме того, теория И. Адизеса позволяет, в отличие от многих других моделей, видеть динамику состояния, а не рассматривать его как статическое образование. Тем не менее, на наш взгляд, предлагаемые методы теории жизненных циклов крайне сложно адаптировать к российским условиям» [59].

«На наш взгляд, основополагающим аспектом среди многообразия подходов к оценке эффективности государственных органов должен быть человек. Именно люди, для которых и ради которых функционирует государство, могут наиболее полно оценить качество предоставляемых им услуг. Поэтому мы считаем это важным при оценке эффективности работы государственных органов учитывать мнение населения, и одним из основных направлений в этой области должно быть проведение опросов общественного мнения 2018 года, которые призваны определить не только общую эффективность государственных услуг, но и выявить слабые места для их дальнейшего улучшения» [14].

«Известно, что различают социальную и экономическую эффективность деятельности государственных органов. По нашему мнению, в основную роль в определении эффективности следует отводить социальному эффекту с учетом направленности управленческого воздействия государственных органов на общество» [14].

«Таким образом, проанализировав основные подходы к повышению эффективности работы государственных органов, можно сделать вывод, что, несмотря на заинтересованность государства в этом, необходим дальнейший поиск путей повышения эффективности государственного управления» [14].

Модели государственного управления XXI века отводят главную роль в предоставлении государственных услуг частному сектору на конкурентоспособных, а не контролируемых началах. Государственных организаций, непосредственно занятые производством и оказанием услуг населению были выведены за пределы административной иерархии.

Те переданные функции, которые имели большое значение для общества, государство продолжало тщательно контролировать и финансировать за бюджетные средства на условиях контракта.

Относительно новой институциональной теории и ее практической ценности в области исследования государственного управления, то, учитывая транзакционные издержки, можно добиться наибольшей эффективности публичного управления.

Анализируя синергетический подход к управлению, следует отметить, что синергетика — это особый современный стиль научного мышления.

«Управление в режиме самоорганизации должно быть ориентировано на решение двуединой задачи:

- создание условий, необходимых для реализации собственных тенденций развития системы;
- обеспечение управляемой системы средствами, необходимыми для достижения своих собственных целей. Таким образом, можно

говорить о существовании более эффективных моделей и концепций государственного управления» [32].

По нашему убеждению, все эти современные модели и концепции государственного управления, в определенной степени конкурируя между собой, безусловно, повлияли и на создание и развитие подобных современных моделей государственного управления научной деятельностью.

## **2.2 Современное состояние национальной модели государственного управления**

На сегодня система государственного управления в России состоит из органов государственной власти, к которым относятся: Президент РФ (Администрация Президента РФ), органы исполнительной, законодательной, судебной и муниципальной власти.

По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии.

В свою очередь, результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим.

Процентный ранг РФ по эффективности государственного управления в 2020 году равнялся 48,1 единицы (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования - 30,5 единицы (из 100 возможных).

Governance Research Indicator Country Snapshot (далее - GRICS) — индекс, оценивающий эффективность государственного управления в странах мира, который ежегодно составляется Всемирным Банком.

Индекс GRICS оценивает общую динамику эффективности развития государственного управления в конкретной стране. Помимо этого, в отличие от внутригосударственных способов оценки эффективности государственного управления, GRICS затрагивает политические аспекты развития страны, которые тесно связаны с системой государственного управления.

Международные способы оценки эффективности государственного управления связаны с применением определенного «стандарта» эффективности государственного управления, который используется преимущественно в западных странах.

На Рисунке 2 представлен индекс GRICS для Российской Федерации в период с 1996 по 2017 год (рисунок 2).

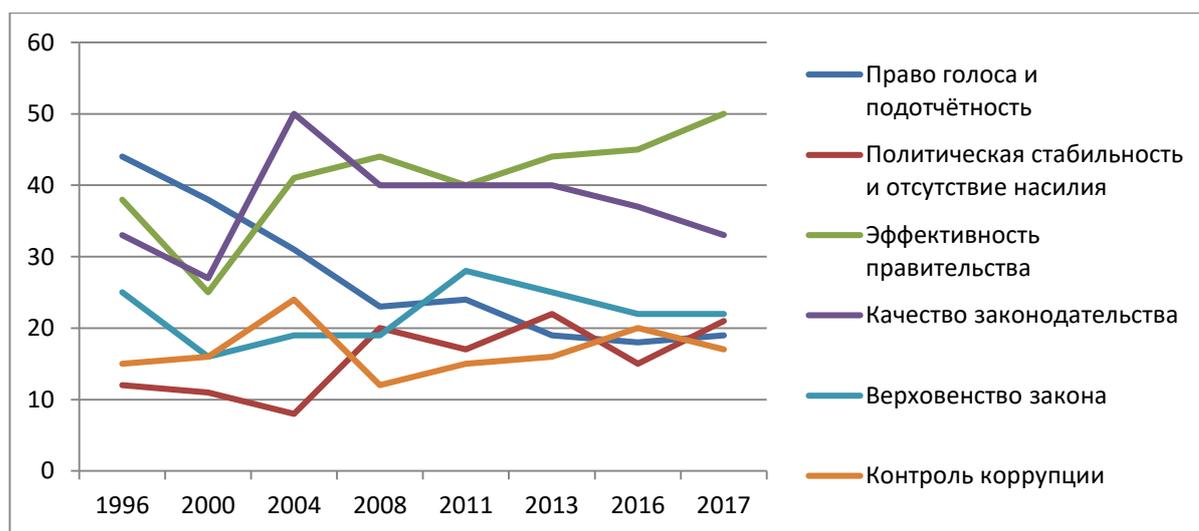


Рисунок 2 – Индекс GRICS для Российской Федерации в период с 1996 по 2017 год

Полагаем, что подобный способ оценки эффективности государственного управления, не создает возможности оценки непосредственно государственного управления и сосредотачивается на оценки политических, правовых и управленческих аспектов деятельности всего государства.

Для оценки системы государственного управления в Российской Федерации предложено использовать следующие показатели:

- эффективность государственного управления - показатель отражает качество государственных услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных служащих, уровень доверия к политике, проводимой правительством, и др.;
- качество государственного регулирования - значение данного индекса связано с оценкой политики, проводимой в сфере государственного регулирования в экономике.

«Инновационный подход к повышению эффективности государственного управления стал активно прослеживаться после принятия Распоряжения Правительства РФ от 17.11.2008 г. №1663-р «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года»» [40].

Данный подзаконный акт содержал в себе следующие основные положения, касающиеся повышения эффективности системы государственного управления:

- формирование системы стратегического государственного управления. Стратегия должна содержать в себе основные цели, задачи, критерии оценки эффективности государственного управления в соответствии с реально реализуемыми управленческими решениями;
- установка «на результат» среди государственных служащих;
- повышение качества предоставляемых государственных услуг, а также их цифровизация;
- использования бизнес подход в государственном управлении, а также взаимодействие с частным бизнесом;
- открытость органов государственного управления.

«В рассматриваемом документе впервые была сформирована система из 26 целевых показателей (из них 17 индикаторов, т.е. 65,4% относятся к социальной сфере России), которые должны были отразить реализацию основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года (например, ожидаемая продолжительность жизни, суммарный коэффициент рождаемости и т.д.)» [49].

«Ряд концептуальных положений по модернизации деятельности органов управления были развиты далее в Указе Президента РФ от 10.03.2009 г. №261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» [49]. В Программе были сформулированы несколько задач, в частности:

- обновление системы государственного управления, создания государственной службы;
- повышение профессиональных навыков и компетенций государственных служащих;
- оценка эффективности государственных служащих, введение системы мониторинга в сфере государственного управления.

Программа устанавливала основные целевые индикаторы и показатели, по которым осуществлялась дальнейшая оценка эффективности государственных служащих.

«Следующие шаги в концептуальном обеспечении оценке эффективности деятельности органов государственной власти были представлены в известном Указе Президента РФ от 07.05.2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В частности, в Указе впервые было выдвинуто прямое указание Правительству РФ обеспечить достижение ряда целевых показателей эффективности государственного управления. Инновационным аспектом в данном случае явилась ориентация целевых показателей на структурные характеристики контингентов граждан:

- уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году - не менее 90 процентов;
- доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна", в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году - не менее 90 процентов;
- доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году - не менее 70 процентов и т.п.» [41].

«Кроме того, предлагалось обеспечить внесение в законодательство РФ изменений, предусматривающих:

- установление критериев и порядка оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления и т.д.;
- применение результатов указанной оценки в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей;
- результатом и затраченными ресурсами» [1].

В процессе внедрения и последующего анализа использования предложенных методик оценки эффективности, были выявлены следующие проблемы:

- стремление органов государственной власти к формальному достижению показателей, а не к повышению эффективности своей работы («работа на показатель»);
- унификация официальной методики не позволяет учитывать условия развития конкретного направления в сфере государственного управления;

- негативные причинно-следственные связи между показателями оценки эффективности.

Результаты исследования проблем функционирования и тенденций развития существующей методики оценки позволили сделать вывод о том, что процесс управления эффективностью в целом, и механизм оценки в частности, требуют значительной доработки.

Базовой проблемой системы оценки эффективности является ее существование в рамках бюрократической и обособленной от любого общественного контроля системы.

«Оценка эффективности как изолированный процесс не соответствует ожиданиям населения и государственных служащих, заинтересованных в достижении результатов. В настоящее время оценка эффективности – не что иное, как механизм сбора информации об основных результатах развития некоторых подсистем государственного управления, в то время как система оценки эффективности должна быть звеном в цепи процесса управления эффективностью. До настоящего времени с такой позиции процесс управления эффективностью деятельности органов государственного управления не рассматривался» [14].

«Управление эффективностью деятельности государственного управления – это система, состоящая из организационных процессов, которые позволяют органам государственной власти определить стратегические цели и затем оценивать и управлять деятельностью по достижению поставленных целей при оптимальном использовании имеющихся ресурсов» [32].

К системе показателей оценки эффективности, по нашему мнению, относятся:

- функциональный аспект. Все показатели системы разбиты на блоки в зависимости от основных функций органов государственной власти:
  - показатели оценки эффективности предоставления государственных услуг;

- показатели оценки эффективности управления государственной собственностью;
- показатели оценки эффективности управления социально-экономическим развитием территории.
- введение показателей регионального уровня. Действующая методика оценки эффективности не предусматривает оценку деятельности такого важного института как органы местного самоуправления, которые с 2020 года были включены в единую систему публичной власти;
- наличие индивидуальных показателей (дифференцированный подход). Оценка эффективности конкретного органа власти, либо должностного лица имеющего управленческие полномочия должна осуществляться в соответствии с целями и задачами, которые определяются законом;
- учет полномочий и предметов управления органов государственного управления.

«Кроме перечня показателей для оценки эффективности государственного управления, формируется перечень показателей для оценки эффективности управления местным хозяйством и эффективности управления комплексным социально-экономическим развитием территории в зависимости от принадлежности муниципального района (городского округа) до определенного кластера (территории группируются по кластерам в зависимости от их социально-экономического развития)» [12].

«Чем меньше разрыв между официально провозглашенными ценностями и действующими правилами государственного устройства тех, кто руководит, тем реальнее эффективность управления. И наоборот, когда разрыв между декларациями и реальными действиями в сфере государственного управления довольно значительный, то и эффективность управления низкая, что в настоящем демонстрирует российская действительность» [22].

Также полагаем, что оценка эффективности в сфере государственного управления должна осуществляться при должном общественном контроле, на основании создания органов общественного контроля в области повышения качества государственного управления.

Необходимо создать конструктивный диалог между обществом и государством, в рамках которого государственное управление приобретет не только государственные цели, но и будет способствовать в большей степени реализации общественным целям.

Решения фиксируют определенную дистанцию между действительным и желаемым, реализованными и потенциальными возможностями государства и общества.

Таблица 1 – Эффективность государственного управления

Виды эффективности	Содержание отдельных видов эффективности
Общая социальная эффективность	Уровень и качество жизни населения
Эффективность организации государственного управления	1. Содержание и организация процесса управления 2. Рациональность организационной структуры 3. Организационно-технический уровень системы государственного управления
Эффективность системы государственного управления	1. Степень достижения основных целей государственного управления 2. Сочетание потребительской, результативной и затратной эффективности 3. Эффективность каждой подсистемы, входящей в систему государственного управления

Противоречия между достигнутыми результатами и нереализованными возможностями, между использованными и неиспользованными ресурсами, между показателями на входе и на выходе оценки результатов государственного управления.

Особую роль в процессе определения эффективности государственного управления является оценка личностной эффективности государственных служащих, которые являются центральным звеном системы государственного управления Российской Федерации.

Методы, принимаемые при оценке эффективности деятельности государственных служащих различны.

В отечественной практике определения и оценки эффективности, можно выделить следующие методы оценки эффективности деятельности:

- метод оценки личностного профиля;
- метод оценки поведенческого плана;
- метод оценки на основе анализа какого-либо сегмента результате деятельности;
- метод оценки, опирающийся на анализ служебных обязанностей.

Методологически системы оценки эффективности деятельности государственных служащих объединяются по двум направлениям:

- изменение и оценка;
- развитие и оценка.

«В случае «изменение и оценки» персональные результаты стараются измерять как можно объективнее, увязав их с повышением по службе, с ростом денежного довольствия и т. д. Во втором случае приложение сил идет на развитие способностей личности в соответствии с целями организации. Чаще всего подобные цели ориентированы на повышение эффективности и качества функционирования» [22].

Процесс оценки эффективности работы государственных служащих важен как для государства, так и для общества. Он позволяет гражданам контролировать качество функционирования государственных институтов, а государственным служащим и руководителям – анализировать и совершенствовать управленческий процесс.

Оценка эффективности государственного управления осуществляется по определенным критериям. «Критерий эффективности» государственного управления - признак или совокупность признаков, на основе которых оценивают эффективность всей системы управления в целом.

Длительное время экономический критерий был основой оценки эффективности государственного управления, однако сегодня интегральные

показатели используют все больше, поскольку цель – соотношение между полученным результатом и затраченными ресурсами.

Критерии оценки должны быть нацелены на выполнение конкретных задач решаемых в рамках государственного управления. В зависимости от сферы производимой оценки, критерии оценки могут корректироваться.

Таблица 2 – Критерии оценки эффективности государственного управления

Критерии оценки эффективности государственного управления
Степень соответствия содержания и результатов деятельности органов и должностных лиц тем параметрам, которые определены их функциями и статусом
Уровень организации труда: регламентация, организация рабочих мест, оснащение техническими средствами
Характер и объем взаимосвязей структур государственной власти с различными сообществами, широким кругом людей, демократизм государственной деятельности
Глубина учета и выражения в управленческих решениях и действиях комплекса потребностей и интересов людей
Соблюдение законности в решениях и действиях органов и должностных лиц
Авторитетность решений и действий управленческих структур и отдельных работников
Целесообразный объем и правдивость управленческой информации, выдаваемой управленческими структурами и отдельными работниками

«В литературе предложено несколько критериев (формул) определения эффективности государственного управления. Наиболее распространенным считается определение эффективности через соотношение между поставленной целью и полученным результатом. Из такого понимания эффективности, логически следует, что критерием ее является цель, в соответствии с которой, реализуется государственное управление и осуществляет деятельность свою государственный служащий» [25].

Например, если одной из основных целей правоохранительных органов является снижение преступности, в таком случае реальная фиксация её снижения будет свидетельством о реализации данной цели.

И.В. Абакумов отмечал, что «целевой момент, как необходимо включающий элемент субъективного отражения действительности, не может быть основным и объективным во всех случаях критерием эффективной деятельности государственного органа» [2].

«Не всякое действие государственного органа приводит к эффективности, которая предполагает достижение объективно необходимого и социально полезного результата. Такой результат может и меть место лишь тогда, когда сама цель деятельности органа правильно отражает объективные закономерности развития общества. Если цель деятельности государственного органа определена неправильно, то ее достижение вовсе не будет свидетельствовать о какой-либо эффективности действия государственного органа, либо государственных служащих» [28].

«Далее, отношение результата к цели не является единственным показателем эффективности деятельности государственного органа и потому, что бывает ситуация, при которой данная цель достигается вне непосредственной связи с действием государственного органа. В таком случае мы сталкиваемся с явно мнимой эффективностью деятельности государственного органа» [28].

Например, основными целями государственного органа, является снижение лесных пожаров, однако в результате длительных дождей пожаров нет, при этом отсутствие пожаров не связано с деятельностью государственного органа.

В экономике, для оценки эффективности государственного управления созданы целевые программы, которые обеспечивают достижение экономических интересов в определенный период времени.

Одним из способов достижения эффективности систем государственного управления является использование целевых программ в конкретном секторе экономики. Целевые программы могут быть направлены на оптимизацию ресурсной базы, исполнителей, либо самого процесса реализации, деятельности конкретной отрасли, сектора экономики, управления, либо решения иных важных задач. Цель использования целевых программ – это повышение эффективности системы, в которых такая программа функционирует.

Программный подход – это управленческий механизм, который применяется практически во всех странах мира, основная сущность которого, заключается в том что, цель такого подхода это эффективное использование ресурсов.

Программный подход позволяет сопоставить прогнозируемые цели и последствия расходов – задач, которые не могут быть решены без предложенного механизма.

В зависимости от конкретного государства программные походы могут различаться, как на этапе планирования программы, так и по результату её реализации.

«Понимание эффективности результата как достижения его целей, писал Г.А. Борщевский, упрощает существо вопроса, так как не учитывает, насколько оптимально, надежно, с затратой каких средств человеческой энергии и времени они достигнуты» [14].

Во-вторых, проблема оценки эффективности государственных органов оказываются тождественной проблеме эффективности власти, поскольку власть единственное средство, которым пользуется государство для поддержания авторитета своих требований. В реальности же действие запретов опосредуется системами социальных, личностных, социально-психологических и целого ряда других факторов.

В-третьих, сама постановка цели может играть роль буквального средства регуляции общественных отношений, выполняя при этом еще и ориентирующую роль, а также быть средством позитивной мотивации поведения людей.

К сожалению, законодатель далеко не всегда, принимая нормативно-правовой акт, точно и конкретно формулирует цели правового регулирования той или иной области общественных отношений. Это порождает необходимость их корректировки в дальнейшем, соответственно - и законодательства. В некоторых случаях законодатель сознательно скрывает их.

Содержание цели может не отражать интересы населения. Учитывая тот факт, что государство является организацией общества, а государственное управление механизмом реализации власти, то соответственно те цели, которые интересны для простого населения, могут отличаться от интересов политических элит, что ставит вопрос об оценке эффективности государственного управления в новый статус, все той же определенности.

«Полагаю, что в данном случае, критерии оценки эффективности должны быть сформулированы исходя из интересов общества, а не государства. Однако для контроля за подобными формами их внедрением, следует иметь в наличии достаточно мощное гражданское общество, которое будет именно делегировать свои компетенции и полномочия государству, а не представлять для государства «кормовую базу», как это происходит сегодня в Российской Федерации, когда эффективность государственного управления в ряде направлений сводится к минимуму интересам общества» [17].

«Так, например, примечательно вспомнить «палочную систему», которая фактически определяет уровень финансирования государственного органа, либо конкретной сферы жизнедеятельности подконтрольной государству. Так, если в больнице зарегистрировано мало больных, а медицинская помощь практически не оказывается, так зачем в следующем квартале, полугодии, годе увеличивать финансирование медицинского учреждения, если можно его снизить, а полученные издержки перенаправить на другое направление. Соответственно для сохранения финансирования медицинские учреждения вынуждены прибегать к различному роду манипуляций, которые направлены на сохранение финансирования» [17].

Таким образом, определение эффективности государственного управления и деятельности государственных служащих, вызывает много вопросов теоретического и практического характера, которые вносят неясность в процесс определения, роли оценки эффективности деятельности государственных органов.

Основной проблематикой оценки эффективности государственных служащих в Российской Федерации является отсутствие единого способа оценки его деятельности, сочетание формальных и неформальных результатов деятельности государственного служащего, отсутствие открытых способов оценки результатов его деятельности.

За последние десятилетия в России было принято достаточно, нормативных правовых актов, которые регулируют вопрос оценки эффективности государственного управления, с позиции исполнения определенного алгоритма, который по окончании подразумевает достижение конкретных целей деятельности государственного органа [22].

Различное нормативное и методологическое разнообразие способов оценки эффективности деятельности государственных служащих, не позволяет наиболее вариативно, предметно и качественно подходить к оценке эффективности системы государственного управления и государственной службы. Вместе с тем, отсутствие единого подхода к такой оценке и отсутствие единых критериев оценки эффективности государственного управления снижает стратегические цели такого развития.

Основной период планирования для достижения результатов в рамках государственного управления должен охватываться периодами 10-15 лет, соответственно если в течение этого периода методы оценки эффективности будут постоянно меняться, то и определение эффективности государственного управления будет невозможным.

Отсюда, следует вывод, о том, что следует переходить к долгосрочным методам и способам оценки эффективности государственного управления и государственных служащих в Российской Федерации.

## **Глава 3 Совершенствование модели государственного управления Российской Федерации в рамках реализации политики цифровизации государственного сектора**

### **3.1 Повышение эффективности существующей модели государственного управления в Российской Федерации с учетом применения информационных технологий**

Вопрос о совершенствовании системы государственного управления и повышения эффективности государственного управления стал активно подниматься еще в начале 2000-х годов. По результатам пересмотра существовавшей на тот момент системы государственного управления, был принят целый комплекс нормативно-правовых актов направленных на совершенствование системы государственного управления и повышения её эффективности.

С развитием информационных технологий в начале XXI века и последующим их распространением во все сферы человеческой жизнедеятельности, к 2010-м годам в российском государственном секторе стало осуществляться активное внедрение информационных технологий.

Из всех существующих видов и способов повышения эффективности системы государственного управления, за последние десять лет наиболее действенным оказался именно переход государственных органов власти на технологическое оснащение, позволяющее не только оптимизировать процессы внутри государственных органов, но и создать систему прямого взаимодействия государства и граждан.

В 2019 г. консалтинговая компания международного уровня BCG проводила исследование, по результатам которого, Российская Федерация вошла в тройку стран по внедрению и использованию информационных технологий в сектор государственных и муниципальных услуг.

По оценке экспертов, на 2020 год уровень мировой цифровизации составлял около 15%, тогда как в Российской Федерации рост оказания цифровых государственных и муниципальных услуг составил 42%.

Подобные результаты были получены не только благодаря тому, что российское государство активно заинтересовано в цифровизации государственной структуры, но и общество, в целом, активно использует цифровые способы взаимодействия с государством.

В частности, система «Госуслуги», функционирующая с 2009 года, к 2022 году, стала доминирующей по обращению граждан за различными государственными и муниципальными услугами. Внедрение подобной системы позволило не только оптимизировать процесс оказания государственных и муниципальных услуг, но и создать «прямой контакт» между государством и гражданином.

С 2024 года, в России планируется внедрить целый комплекс различных информационных систем в сфере государственного управления. Так, планируется внедрение Единой цифровой платформы «Гостех». Главная задача внедрения платформы – предоставлять лучшие из существующих на рынке технологий по модели «платишь только за то, что используешь». Региональные ведомства, которые не располагают необходимыми ресурсами, смогут подключиться к платформе и использовать уже готовые сервисы. Учитывая повышение общего уровня цифровой грамотности в госорганах, дополнительные настройки смогут также произвести эксперты ведомств, используя платформы Low Code/No Code».

Госмаркет - государственный маркетплейс ИТ-сервисов и приложений. Все приложения платформы «Гостех» будут доступны на технологическом маркетплейсе - «Госмаркете». На этой площадке разработчики государственных сервисов приобретут готовые модули и типовые продукты, чтобы не тратить время на их создание, а сосредоточиться на написании уникальной части систем, что сэкономит время, и улучшит качество

разработки. К 2024 году доля уникальной разработки должна существенно сократиться в пользу приложений с «Госмаркета».

Также в России планируется создание единой облачной платформы для государственных нужд. Согласно новой концепции «Гособлака», единая облачная платформа будет строиться на основе идеологии community cloud или общественного облака. Это значит, что если раньше каждая ведомственная государственно-информационная система (ГИС) создавалась индивидуально, то теперь она будет базироваться на единой платформе.

Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН принял классификацию, в рамках которой были определены сферы применения информационных технологий в системе государственного управления:

- взаимодействие государственных органов власти друг с другом, путем использования информационных технологий (например, электронный документооборот (ЭДО в России));
- использование информационных технологий при взаимодействии государственных органов власти и государственных служащих (например, системы оценки эффективности конкретного государственного служащего);
- использование информационных технологий между органами государственной власти и гражданами (например, портал «Госуслуги», «Мой налог»);
- использование информационных технологий между органами государственной власти и бизнесом (например, взаимодействие ФНС и субъектов предпринимательской деятельности).

Как можно видеть, практически большинство элементов из представленной классификации уже внедрено и активно используется в системе государственного управления Российской Федерации.

Наиболее актуальным вопросом, требующим более детальной проработки и последующего внедрения, является взаимодействие государственных служащих и органов государственной власти по средствам

использования информационных технологий. Так, например, на сегодняшний день не во всех органах государственной власти введены информационные системы, которые могли бы отслеживать эффективность деятельности конкретного государственного служащего, его личные профессиональные компетенции и иные аспекты его профессиональной деятельности.

Полагаем, что для решения этого вопроса требуется разработать программное обеспечение, которое могло бы заменить стандартные подходы оценки эффективности государственного служащего, такие как аттестация, квалификационные экзамены, результаты деятельности государственного служащего и т.п.

В отечественной науке и практике дискуссия о наиболее объективных оценках эффективности государственных служащих является достаточно продолжительной. Вместе с тем, общего подхода к выработке такой оценки – нет.

Электронный формат личного дела государственного служащего, может позволить не только зафиксировать личные данные государственного служащего, его профессиональные компетенции, уровень образования, результаты служебной деятельности, результаты аттестации и иную информацию, касающуюся профессиональных качеств государственного служащего, но и создать наиболее объективную систему оценки его деятельности.

Также следует отметить, что неоднократно в научной дискуссии понимался вопрос о введении КРІ (ключевые показатели эффективности) для государственных служащих. В зарубежных странах, таких как Великобритания, Канада, ЮАР – КРІ являются единственным способом оценки эффективности государственных служащих. При обсуждении подобного подхода в российской практике государственного управления, введение оценочных показателей является индивидуализированным, и в большей степени зависит от конкретного органа государственной власти, его функций и полномочий, а также от компетенции государственного служащего.

Полагаем, что при введении «Электронного дела государственного служащего» (далее – ЭДГС), можно создать общие показатели КРІ государственного служащего, и специальные показатели КРІ государственного служащего, которые будут определяться исходя из его должностных компетенций и органа государственной власти, в которой он проходит государственную службу.

Электронная система может начислять баллы государственному служащему, по результату его деятельности; формулировать аспекты, на которые следует обратить внимание в рамках осуществления профессиональной деятельности; отслеживать такие показатели как «тайм менеджмент» и т.п.

Также следует отметить, что при введении системы ЭДГС в Российской Федерации, при увольнении, либо переходе государственного служащего данные о его профессиональной деятельности будут сохраняться на серверах единого центра оценки эффективности государственной службы. Подобные центры на сегодняшний день, существуют в таких странах, как Франция, Нидерланды, Бельгия. Вне зависимости от наименования таких центров, их основной задачей является осуществление оценки эффективности государственных служащих и сбор информации по результатам такой оценки.

Более объективный подход оценки эффективности деятельности государственных служащих, также позволит снизить негативные факторы, связанные с прохождением государственной службы, например такие, как: коррупция, кумовство, блат и т.п. Передав всю информацию о государственных служащих в единый реестр, на основании электронного личного дела, можно также определять целесообразность назначения служащего на вышестоящую должность, либо обоснованность его нахождения на занимаемой должности.

Дисциплинарные и иные виды ответственности, также могут фиксироваться в электронном деле государственных служащих, что позволит

осуществить общую оценку дисциплинарного состояния государственных служащих в Российской Федерации.

Электронный формат позволит фиксировать финансовое и материальное обеспечение государственных служащих. Так, например, в случае с военнослужащими, можно через соответствующее приложение, либо интернет портал ЭДГС отслеживать сроки погашения военной ипотеки, доступные социальные льготы, компенсации и т.п.

Предлагаемые нововведения позволят не только повысить эффективность деятельности государственных служащих, но и создадут целую цифровую экосистему государственных служащих Российской Федерации, которая позволит обеспечить наиболее качественную организацию и взаимодействие государственной системы управления Российской Федерации.

В 2024-2025 году, в России планируется внедрение сервиса – Автоматизированное рабочее место государственного служащего (АРМ ГС).

«Автоматизированное рабочее место государственного служащего» (АРМ ГС) - это доступное как удаленно через интернет-браузер и с мобильных устройств, так и на стационарных АРМ ОГВ рабочее место государственного служащего, которое состоит из программного обеспечения и сервисов, построенных на базе отечественного программного обеспечения, включает в себя офисное программное обеспечение и программное обеспечение в сфере информационной безопасности и может быть развернуто или изменено в автоматическом режиме за несколько минут.

АРМ ГС может стать основой последующей разработки и внедрения предлагаемой системы ЭДГС.

Таким образом, в Российской Федерации за последние 10 лет сложилась устойчивая политика, направленная на цифровизацию всего государственного сектора. В большей степени, государство отдает предпочтение по созданию информационных ресурсов направленных на организацию взаимодействия между органами государственной власти друг с другом, органов

государственной власти и граждан, и органов государственной власти и бизнеса.

Полагаем, что недостаточно внимания уделяется обеспечению информационного взаимодействия между органами государственной власти и государственными служащими. То взаимодействие, которое есть на сегодняшний день, в большей степени связано с организацией рабочего пространства – системы ЭДО, специальное программное обеспечение для исполнения должностных обязанностей и т.п. Вместе с тем, недостаточно внимания уделяется на программное обеспечение, направленного на более тесное взаимодействие между органами государственной власти и государственными служащими, не только по вопросам организации деятельности государственного служащего, но и по вопросам функционирования государственных служащих.

### **3.2 Оценка качества внедрения информационных технологий в сфере государственного управления**

Качество государственного управления при применении информационных технологий, зависит не только от того количества программного обеспечения которое используется, но и от того, насколько это программное обеспечение правильно функционирует, насколько оно оптимизирует процесс государственного управления и насколько эффективным является его применение к конкретной сфере.

Частой проблемой российской практики государственного управления является внедрение программного обеспечения на устаревшие технические устройства, которые не могут поддерживать современные форматы. Отсюда следует сделать вывод о том, что первоначально следует поменять всю имеющуюся ресурсную базу технических устройств на современные модели, а уже потом интегрировать на эти устройства современное программное обеспечение.

Установка современного программного обеспечения на устаревшие технические носители не только не приводит к оптимизации рабочего процесса, но и создает дополнительные трудности для государственных служащих.

Следовательно, перед современным программным обеспечением, должно идти современное техническое обеспечение органов государственной власти современными техническими устройствами.

Этот пример ярко демонстрирует то, что реализация технического оснащения государственной власти, является не менее приоритетным направлением, чем разработка программного обеспечения и иных технологических инструментов государственного управления.

Также в контексте данной проблематики, следует выделить, что не во всех отдаленных регионах Российской Федерации работает «Интернет» или вообще есть какая-либо связь. Это также означает половинчатость цифровизации. Исключение половинчатости должно стать одним из принципов проведения цифровизации государственного сектора. Для того чтобы этого избежать следует развивать цифровую инфраструктуру.

Если процесс информационного взаимодействия государственных органов с гражданами, бизнесом, государственными служащими осуществляется с ошибками или существует задержка, то это приводит к тому, что управленческое решение будет недостаточно эффективно или вовсе ошибочно. Таким образом, для принятия эффективных решений необходимо внимательно относиться к вопросам выстраивания информационной инфраструктуры.

Вследствие наблюдающихся процессов увеличения скорости информационных потоков органы государственной власти, не обладающие современным информационным обеспечением и технологиями, не в состоянии в полной мере удовлетворить потребности граждан. Поэтому модернизация государственного управления должна производиться

перманентно и выступать в качестве одной из приоритетных внутренних функций цифровизации.

Помимо указанных проблем, следует выделить следующие риски, влияющие на качество цифровизации системы государственного управления:

- риски оперативного управления. Формализм информационных ресурсов может снижать уровень оперативности принятия и реализации управленческих решений. Подобные риски можно снизить тем, что решение оперативных ситуаций не должно требовать использования информационных систем. Вместе с тем, например, искусственный интеллект может не зависеть от использования, либо не использования информационного ресурса человеком. Это связано с тем, что искусственный интеллект - это все же программа, которая не обладает качествами человека. Также следует отметить, что цифровизация в разных органах государственной власти осуществляется по-разному, вследствие чего в различных управленческих структурах имеется собственная специфика и отраслевая направленность, формирующая возможности цифровой трансформации. Это обуславливает отсутствие единого унифицированного подхода, который мог бы быть применим для всех органов власти;
- группа экономических рисков. Следует осуществлять точный расчет того, насколько актуальным является применение цифровых технологий на текущий момент времени. То есть речь идет о том, насколько современные технологии результативны и имеет ли смысл интегрировать их сейчас или же дождаться их усовершенствования. При внедрении информационных технологий должна рассчитываться экономическая целесообразность;
- группа информационных рисков. Здесь особым фактором являются вопросы обеспечения безопасности, в том числе кибербезопасности.

В последнее время участились случаи утечки конфиденциальной информации, а также кибератак;

- группа правовых рисков. Отметим, что действующее законодательство должно соответствовать современным условиям и тенденциям во избежание рисков образования правовых коллизий. Таким образом, необходимо отслеживать применяемые нормативные акты на предмет отсутствия противоречий другим актам вследствие внедряемых новшеств. Полагаем, что в целях снижения правовых рисков необходимо осуществлять совершенствование нормативно-правовой базы, связанное с цифровизацией государственного управления.

Таким образом, внедрение и развитие информационных технологий в системе государственного управления осуществляется на базе государственных программ, которые являются достаточно эффективным способом государственного управления. Это позволяет не только определить комплексный подход к разрабатываемым решениям, но и выявить те особенности, которые присущи конкретной государственной сфере управления.

Однако отсутствие у государства интереса в развитии материально-технической инфраструктуры, наравне с заинтересованностью в развитии самих информационных продуктов, создает диссонанс, при котором решения об использовании информационных технологий есть, а результата от такого использования нет.

Модернизация системы государственного управления на основе использования информационных технологий, должна осуществляться комплексно, с соответствующим выделением из бюджетов всех уровней финансирования на совершенствование материально-технического обеспечения органов государственной власти.

Информационные технологии, как и программное обеспечение не может функционировать обособлено от технических устройств, на которых оно используется.

Для устранения экономических рисков цифровизации, следует применить наиболее точное финансовое планирования расходов на осуществляемые мероприятия.

Помимо экономических и организационных предложений, следует обеспечить наиболее качественное правовое регулирование политики цифровизации. К сожалению, правовые акты успевают лишь фиксировать уже складывающиеся общественные отношения. Учитывая скорость технологического развития, отставание правового регулирования от реальных отношений в этой сфере – неминуемо. Вместе с тем, принципиальные направления цифровизации государственного управления можно декларировать в форме различных программ и стратегий, что обеспечит эффективность реализации при последующем процессе дорегулирования внедрения информационных технологий в государственный сектор, на федеральном уровне.

## Заключение

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

- для эффективного внедрения модели государственного управления на принципах публичного менеджмента следует обеспечить выполнение необходимых условий, которые связаны с формализацией системы управления с помощью инструментов менеджмента. Это предполагает необходимость определения и установления системы целей на разных уровнях управленческой иерархии; проведение идентификации и оценки текущих и прогнозируемых факторов и условий, которые могут влиять на реализацию стратегии; осуществление инвентаризации внутренних ресурсов; формулировка и оценка стратегических альтернатив; выполнение стратегических планов развития;
- оценка эффективности государственного управления является важной характеристикой определения полноты и качества реализуемых государственных решений. Оценка эффективности органов государственного управления основывается на реализации этими органами своих целей с учетом тех сроков и задач, которые перед ними стоят. Единой методологии оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации нет. Применяемые методы оценки, как правило, применяются исходя из основных функций органа государственной власти, его уровня, компетенции, поставленных задач, результатов реализации. Подобные категории оценки могут изменяться в зависимости от целевых задач конкретного органа управления;
- различное нормативное и методологическое разнообразие способов оценки эффективности деятельности государственных служащих, не позволяет наиболее вариативно, предметно и качественно подходить

к оценке эффективности системы государственного управления и государственной службы. Вместе с тем, отсутствие единого подхода к такой оценке и отсутствие единых критериев оценки эффективности государственного управления снижает стратегические цели такого развития. Основной период планирования для достижения результатов в рамках государственного управления должен охватываться периодами 10-15 лет, соответственно если в течение этого периода методы оценки эффективности будут постоянно меняться, то и определение эффективности государственного управления будет невозможным.

Отсюда, следует вывод, о том, что следует переходить к долгосрочным методам и способам оценки эффективности государственного управления и государственных служащих в Российской Федерации, с учетом внедрения практики КРІ и создания отдельного, независимого органа оценки эффективности государственных служащих в Российской Федерации;

- предлагается создать «Электронное дело государственного служащего». Электронный формат личного дела государственного служащего, может позволить не только зафиксировать личные данные государственного служащего, его профессиональные компетенции, уровень образования, результаты служебной деятельности, результаты аттестации и иную информацию, касающуюся профессиональных качеств государственного служащего, но и создать наиболее объективную систему оценки его деятельности. Полагаем, что при введении «Электронного дела государственного служащего», можно внедрить общие показатели КРІ государственного служащего, и специальные показатели КРІ государственного служащего, которые будут определяться исходя из его должностных компетенций и органа государственной власти, в котором он проходит государственную службу. Электронная система может начислять баллы

- государственному служащему, по результату его деятельности;  
формулировать аспекты, на которые следует обратить внимание в рамках осуществляемой профессиональной деятельности;  
отслеживать такие показатели как «тайм менеджмент» и т.п.;
- внедрение и развитие информационных технологий в системе государственного управления осуществляется на базе государственных программ, которые являются достаточно эффективным способом государственного управления.
- Это позволяет не только определить комплексный подход к разрабатываемым решениям, но и выявить те особенности, которые присущи конкретной государственной сфере управления.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Абакумов И.В. Методы оценки эффективности деятельности госслужащих // Социально-экономические явления и процессы. 2014. №7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metody-otsenki-effektivnosti-deyatelnosti-gossluzhaschih> (дата обращения: 28.01.2021).
2. Акмаров П.Б., Войтович В.Ю., Третьякова Е.С. Повышение эффективности государственного управления в условиях развития информационного общества // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2019. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-gosudarstvennogo-upravleniya-v-usloviyah-razvitiya-informatsionnogo-obschestva> (дата обращения: 28.01.2021).
3. Административное право Российской Федерации. Учебник. — М.: Юстиция, 2016. — С. 271.
4. Административное право. Практикум. Учебное пособие для академического бакалавриата. / под ред. Конин Н. М., Маторина Е. И. — М.: Юрайт, 2019. — С. 126.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд., дополн. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
6. Байсаева М.У., Ахмедов С.А., Дагаева Х.Б., Газгериев Ш.Ш. Системы показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления // Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». 2019. №4-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistemy-pokazateley-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya> (дата обращения: 28.01.2021).
7. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163-194.

8. Бабун, Р.В. Государственное и муниципальное управление. введение в специальность (для бакалавров) / Р.В. Бабун. - М.: КноРус, 2017. - 128 с.

9. Братченко С.А. Основные факторы повышения качества государственного управления // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2021. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnyefactory-povysheniya-kachestva-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 05.05.2022).

10. Борисова Е.К. Понятие государственного управления // International scientific review. 2020. №LXVI. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 05.05.2022).

11. Василевич, С.Г. Государственное управление. Проблемы и пути повышения эффективности. Монография / С.Г. Василевич. - М.: Юнити, 2019. – С. 53.

12. Ветчинова В.Ю. Государственный служащий нового поколения // Политика, экономика и инновации. 2017. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyu-sluzhaschiy-novogo-pokoleniya> (дата обращения: 28.01.2021).

13. Гаман-Голутвина О.В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 4 (31). С.187-194.

14. Глотова И.И., Томилина Е.П. Повышение эффективности управления расходами регионального бюджета в условиях реализации государственных программ // Kant. 2018. №2 (27). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-upravleniya-rashodami-regionalnogo-byudzheta-v-usloviyah-realizatsii-gosudarstvennyh-programm> (дата обращения: 28.01.2021).

15. Городецкий А.Е. Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития: Монография. М.: Институт экономики РАН, 2018.

16. Джигкаев З.Ф., Эмирова А.Е. Концептуальные подходы органов власти к оценке эффективности государственного управления // Экономика и экологический менеджмент. 2015. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptualnye-podhody-organov-vlasti-k-otsenke-effektivnosti-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 28.01.2021).

17. Дементьев М.Р. Проблема выбора критериев оценки эффективности органов власти // Инновации и инвестиции. 2019. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-vybora-kriteriev-otsenki-effektivnosti-organov-vlasti> (дата обращения: 28.01.2021).

18. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М, 2018.

19. Жеребцов А.Н. Сущность саморегулирования как специфической функции государственного управления в предпринимательской сфере // Общество и право. 2020. №3 (73). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-samoregulirovaniya-kak-spetsificheskoy-funktsii-gosudarstvennogo-upravleniya-v-predprinimatelskoy-sfere> (дата обращения: 05.05.2022).

20. Зубач А. В. Административное право. Учебник для СПО. — М.: Юрайт, 2019. — С. 209.

21. Иванов Д. В. Административное право Российской Федерации. — М.: Издательский дом Университета "Синергия", 2020. — С. 169.

22. Ирхин Ю.В. Эффективность современных моделей государственного управления // Социально-гуманитарные знания. 2017. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-sovremennyh-modeley-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 05.05.2022).

23. Калугина Н.В. К вопросу о соотношении понятий государственной и публичной власти // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. №5-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sootnoshenii-ponyatiy-gosudarstvennoy-i-publichnoy-vlasti> (дата обращения: 06.05.2022).

24. Киселев С. Г. Государственная служба как административноправовой механизм государственного управления // Вестник Российской таможенной академии. 2009. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-sluzhba-kak-administrativnopravovoy-mehanizm-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 05.05.2022).

25. Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления. М., 2015, с. 74.

26. Костюченко Н.И. Проблемы государственного управления, связанные с соотношением понятий "муниципальное" и "государственное" управление // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2019. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-gosudarstvennogo-upravleniya-svyazannye-s-sootnosheniem-ponyatiy-munitsipalnoe-i-gosudarstvennoe-upravlenie> (дата обращения: 05.05.2022).

27. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года // Официальный сайт ООН: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

28. Кормишкина, Л.А. Государственное и муниципальное управление: итоговая государственная аттестация студентов: Учебное пособие / Л.А. Кормишкина, А.Р. Еремин, Е.Г. Коваленко. - М.: Инфра-М, 2018. - 416 с

29. Конджакулян К.М., Кадиев Г.А. Понятие и сущность государственного контроля в системе государственного управления // Закон и право. 2022. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-suschnost-gosudarstvennogo-kontrolya-v-sisteme-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 05.05.2022).

30. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции

РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

31. Мамлеев А.А. К вопросу о делегировании полномочий в системе органов публичной власти // *Juvenis scientia*. 2017. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-delegirovanii-polnomochiy-v-sisteme-organov-publichnoy-vlasti> (дата обращения: 06.05.2022).

32. Маслов Д.В., Дмитриев М.Э., Айвазян З.С. Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический доклад ЦСР. М.: РАНХиГС, 2018.

33. Охотский Е.В. Государственное управление: на пути к современной модели государственного менеджмента // *Вестник МГИМО*. 2014. №3 (36). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-na-puti-k-sovremennoy-modeli-gosudarstvennogo-menedzhmenta> (дата обращения: 05.05.2022).

34. Паевская С.Л. Механизм управления частно-государственными структурами // *Инновации и инвестиции*. 2015. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-upravleniya-chastno-gosudarstvennymi-strukturami> (дата обращения: 05.05.2022).

35. Попов А.И. Административно-договорные правоотношения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // *ЮП*. 2016. №3 (76). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-dogovornye-pravootnosheniya-mezhdu-federalnymi-organami-ispolnitelnoy-vlasti-i-organami-ispolnitelnoy-vlasti> (дата обращения: 07.10.2020).

36. Пушкарёва Н.А. Государственное и публичное управление: ароморфоз понятий // *Гос. управление*. 2020. № 17.

37. Постановление Правительства РФ от 3 июля 2018 г. N 780 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами

государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации" // СПС "Гарант" <http://base.garant.ru/71982438>

38. Постановление Правительства РФ от 05.12.2005 N 725 (ред. от 08.12.2008) "О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти" // СПС "Консультант Плюс" [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_56941](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56941)

39. Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 N 1219 (ред. от 12.10.2020) "Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 23.11.2015, N 47, ст. 6586.

40. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) "О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах" // "Собрание законодательства РФ", 14.11.2005, N 46, ст. 4720.

41. Родионов М.Г. Методики оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг // Вестник СИБИТа. 2018. №1 (25). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodiki-otsenki-kachestva-predostavleniya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug> (дата обращения: 28.01.2021).

42. Самородова Е.М., Марченкова Л.М., Кузнецова Л.М. Особенности управления предприятиями государственного сектора экономики: совершенствование организационно-экономического механизма // Российское предпринимательство. 2017. №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-upravleniya-predpriyatiyami-gosudarstvennogo-sektora-ekonomiki-sovshenstvovanie-organizatsionno-ekonomicheskogo> (дата обращения: 28.01.2021).

43. Статья "Мишустин рассказал о важности эффективной системы госуправления" от 22 июля 2021 // Риановости: <https://ria.ru/20200722/1574699220.html>

44. Старостин С.А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2019. №32. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-podmene-ponyatiy-v-gosudarstvennom-upravlenii> (дата обращения: 05.05.2022).

45. Соболев О.В. Индивидуальный административно-правовой режим // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2017. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/individualnyu-administrativno-pravovoy-rezhim> (дата обращения: 06.05.2022).

46. Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 207 "О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. N 21 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" и в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную этим Указом" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25.03.2020, "Собрание законодательства РФ", 30.03.2020, N 13, ст. 1899

47. Указ Президента РФ от 12.05.2008 N 724 (ред. от 23.11.2016, с изм. от 21.01.2020) "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" // "Российская газета", N 100, 13.05.2008.

48. Указ Президента РФ от 19.11.2002 N 1336 (ред. от 15.11.2004, с изм. от 12.12.2005) "О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)" // "Российская газета", N 223, 23.11.2002.

49. Указ Президента РФ от 10.03.2009 N 261 (ред. от 10.08.2012) "О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)" // "Собрание законодательства РФ", 16.03.2009, N 11, ст. 1277.

50. Филимонов О.В. Профессиональная этика в механизме государственного управления // Труды Академии управления МВД России. 2018. №2 (46). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/professionalnaya-etika-v-mehanizme-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 05.05.2022).

51. Фризен О.А. К вопросу о единой системе органов публичной власти в РФ // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-edinoy-sisteme-organov-publichnoy-vlasti-v-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 06.05.2022).

52. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" // "Российская газета", N 245, 23.12.1997.

53. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О стратегическом планировании в Российской Федерации" // "Российская газета", N 146, 03.07.2014.

54. Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О системе государственной службы Российской Федерации" // "Российская газета", N 104, 31.05.2003.

55. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

56. Федеральный закон от 30.12.2012 N 283-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // "Российская газета", N 3, 11.01.2013.

57. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Российская газета", N 206, 19.10.1999.

58. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Российская газета", N 202, 08.10.2003.

59. Федосов П. А. Европейские модели государственного управления: общее и особенное // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2010. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskie-modeli-gosudarstvennogo-upravleniya-obschee-i-osobennoe> (дата обращения: 05.05.2022).

60. Якимец В.Н., Никовская Л.И. Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления // Власть. 2018. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-i-printsipy-mezhsektornogo-sotsialnogo-partnerstva-kak-osnova-razvitiya-obschestvenno-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 05.05.2022).

61. Andrews, R., G.A. Boyne, K.J. Meier, L.J. O'Toole, Jr., and R.W. Walker (2015), "Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), pp. 489-504.

62. Batalli M., Consequences of administrative silence in public administration, *SEER – Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*. No. 1/2017, Volume 20, p. 144.

63. Behn, Robert D. (2018), "The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability", *International Public Management Journal*, 1(2), pp. 131-164.

64. Daley, D.M. (1992), "Pay for Performance, Performance Appraisal, and Total Quality Management", *Public Productivity and Management Review*, 16(1), pp. 39-51.

65. Ginsburg T., *Judicial Review in New Democracies - Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, 2003, p. 227.

66. Sokol Sadushi, *Procedural Administrative Law*, Tirana, 2017, p. 424.