

Вестник НГУЭУ. 2022. № 4. С. 44–60  
Vestnik NSUEM. 2022. No. 4. P. 44–60

Научная статья  
УДК 351/354  
DOI: 10.34020/2073-6495-2022-4-044-060

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРОГРАММНЫХ МЕТОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Дудник Анна Игоревна<sup>1</sup>, Конищев Евгений Сергеевич<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> *Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации*

<sup>1</sup> AIDudnik@fa.ru

<sup>2</sup> ESKonishchev@fa.ru

**Аннотация.** Статья посвящена анализу развития системы территориального управления в Российской Федерации, а также национальных проектов как ключевого элемента комплекса программных методов. В работе представлен исторический экскурс периода 2000–2021, на основании которого были выделены ключевые свойства системы регионального устройства Российской Федерации. Отдельное внимание уделено раскрытию моделей регионального управления (модель Е.М. Примакова, модель децентрализации, модель централизации власти), которые легли в основу современной системы управления. Отдельным аспектом исследована интеграция программных методов в систему управления на федеральном уровне. По результатам проведенного исследования был выявлен целый ряд проблем существующей системы территориального управления Российской Федерации, ее основные недостатки. Авторами предложено адаптировать механизмы и инструменты системы управления к изменяющимся внешним условиям через активизацию инструментов цифровизации на всех уровнях взаимодействия, что в перспективе будет способствовать совершенствованию управленческих процессов и программных методов. В процессе подготовки статьи использовались методы исторического системного и институционального анализов.

**Ключевые слова:** территориальное управление, программные методы, стратегическое планирование, цифровизация, социальные сети, регион

**Финансирование.** Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

**Для цитирования:** Дудник А.И., Конищев Е.С. Совершенствование системы территориального управления и программных методов в Российской Федерации на современном этапе // Вестник НГУЭУ. 2022. № 4. С. 44–60. DOI: 10.34020/2073-6495-2022-4-044-060.

Original article

## TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF TERRITORIAL ADMINISTRATION AND PROGRAM METHODS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Dudnik Anna I.<sup>1</sup>, Konishchev Evgeniy S.<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> *Financial University under the Government of the Russian Federation*

<sup>1</sup> AIDudnik@fa.ru

<sup>2</sup> ESKonishchev@fa.ru

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of the development of the system of territorial administration in the Russian Federation, as well as national projects as a key element of a set of program methods. The paper presents the historical excursion of the period 2000–2021, on the basis of which the key properties of the system of the regional structure of the Russian Federation were identified. Special attention is paid to the disclosure of models of regional management (model E.M. Primakova, model of recentralization, model of centralization of power), which formed the basis of the modern management system. A separate aspect investigated the integration of software methods into the management system at the federal level. According to the results of the study, a number of problems of the existing system of territorial administration of the Russian Federation, its main shortcomings, were identified. The authors proposed to adapt the mechanisms and tools of the management system to changing external conditions through the activation of digitalization tools at all levels of interaction, which in the future will contribute to the improvement of management processes and software methods. In the process of preparing the article, the methods of historical systemic and institutional analysis were used.

**Keywords:** territorial management, program methods, strategic planning, digitalization, social networks, region

**Financing.** The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University.

**For citation:** Dudnik A.I., Konishchev E.S. Trends in the development of the system of territorial administration and program methods in the Russian Federation. *Vestnik NSUEM*. 2022; (4): 44–60. (In Russ.). DOI: 10.34020/2073-6495-2022-4-044-060.

Современный мир постоянно развивается благодаря системам управления различного уровня: мирового, государственного, федерального, регионального, муниципального и т.д. Чем более развитым становится мировое устройство, тем более сложноорганизованная система требуется для его управления. В трудах В.И. Мухина под системой управления понимают системы, в которых происходят процессы управления [10].

Вся система управления построена на взаимодействии двух элементов: субъекта управления, то, что управляет, и объекта управления, то, чем управляют [13]. Эти элементы взаимосвязаны не только между собой, но и с внешней средой, предметом обмена является информация. Субъект управления представляет собой определенную совокупность органов, институтов и организаций управления, а также их руководителей, сотрудников и отдельных работников. Все эти элементы воздействуют на оба сег-

мента системы управления. Объект управления – совокупность различных составляющих, элементов и их процессов системы управления, которые создают материальную и нематериальную ценность условий жизнедеятельности населения [13].

Территориальное управление – совокупность методов, принципов, форм и средств влияния на социально-экономическое положение и уровень развития отдельного региона государства. Кроме того, это словосочетание понимают, как регулирование поведения управляемого объекта органами власти, организациями, должностными лицами в целях, определяемых государством и регионом при применении самых различных средств: экономических, идеологических, административных, правовых и т.д. [6].

В рамках настоящей статьи значительное внимание будет уделено именно уровню субъектов Российской Федерации, иными словами, региональному уровню. Однако необходимо уточнить, что понятие «территория» является более широким, территория может определяться такими факторами, как физико-географические, природные, исторические, геополитические, административно-правовые, экономические, торговые, социальные, культурные, этноконфессиональные, демографические, туристическо-рекреационные или иные. В целях избежания терминологических ошибок далее будет использоваться фраза «региональное управление», при этом в рамках данной темы стоит рассматривать это как один из наиболее полноценных аспектов территориального управления.

### **Развитие системы территориального управления в Российской Федерации (2000–2021 гг.)**

Термин «регион» был введен в России в 1975 г. академиком Н.Н. Некрасовым: он разделил территорию страны на макрорегионы. Выделенные зоны представляли собой крупную территорию страны с более или менее однородными природными условиями и характерной направленностью развития производственных сил на основе сочетания в комплексе природных ресурсов, сложившейся материально-технической базы и производственной и социальной инфраструктур [11].

Термин «регион», однако, не может рассматриваться как обобщающее понятие в условиях Российской Федерации. Несмотря на то, что ряд исследователей определяет «регион» как «территориально-специализированную, административно определенную составляющую экономики страны, которая характеризуется единством и целостностью воспроизводимых процессов и управления» [3], в российской политической традиции устоялось понятие тождественности терминов «регион» и «субъект Федерации». Соответственно, когда речь идет о «региональном управлении», подразумевается управленческий уровень области, края, республики или иного субъекта, но не меньшие уровни, т.е. муниципальные образования [2]. Термин «территория» не осуществляет полной привязки к муниципальному или региональному уровню власти, что особенно ярко проявляется в экономической сфере, где под «территорией» может подразумеваться, в зависимости от контекста, регион, группа регионов, отдельные муници-

пальные образования, ЗАТО, территория, однородная в геологическом или экономическом отношении, но неоднородная в аспекте административного управления [5].

Для федеративной формы устройства характерно преобладание регионального управления, главной целью которого в таком случае является регулирование экономического, политического и социального развития своих территорий. Проблемы регионального управления и развития не являются самостоятельным и обособленным явлением, это часть общей глобальной проблемы выбора стратегии развития государства [15]. Базовым принципом стратегии любого современного крупного государства является выстраивание взаимоотношений между центром и регионами, что и является ключевой идеей регионального управления. В силу территориальных и географических особенностей, а также сложившихся принципов исторического развития для регионального устройства Российской Федерации свойственны характерные черты:

- большой объем территорий и многоресурсный природный и экономический потенциал;
- высокий уровень дифференциации в контексте природно-климатических, экономических и социальных условий жизни населения;
- многонациональность, полиэтничность и многоконфессиональность населения;
- разность базовых условий регионов при переходе централизованной системы управления к рыночным отношениям хозяйствования и др.

Для наиболее эффективного проведения региональной политики государственные регионы дифференцируют по различным признакам. Среди них: размер и уровень развития территории, удаленность от экономически развитых государственных центров, численность и плотность населения, объем производства, валовый доход, уровень развития инфраструктуры и профилирующих отраслей, общее качество жизни и др.

Современная российская система административно-территориального устройства стала преемницей советской системы, унаследовав от СССР 76 % территории и 50 % населения [15]. Несмотря на сохранение большого числа территорий, которые были в составе страны на протяжении более полувека, новая система государственного устройства требовала существенной перестройки линии взаимодействия центра и регионов, а также внутрирегиональных принципов. Последние годы существования СССР лишь усугубили ситуацию в регионах: отказ регионов перечислять налоги в федеральный бюджет; несоответствие регионального законодательства федеральному; попытки выхода из состава Федерации [15].

Ученые выделили в истории современной России различные модели регионального управления. Каждая из них связана с нахождением у власти определенных политических лидеров и их сторонников. Выделяют «модель Ельцина–Черномырдина», «модель молодых реформаторов», «модель Примакова», «модель Путина» и др.

Целесообразно рассмотреть подробно последние модели, так как они являются наиболее близкими для современной системы.

Модель Е.М. Примакова, Председателя Правительства РФ, 1998 г., получила название «Согласие по вертикали». Она продолжала заложенную ранее тенденцию на рецентрализацию регионов. Однако правительство отказалось от идеи создания противовеса региональным губернаторам. Эту концепцию сменила модель по укреплению федерального центра, где впервые ставится вопрос об установлении и укреплении жесткой вертикали власти. Она подразумевает возможность усиления института федерального вмешательства, который предусматривает санкционное воздействие на регионы, в частности на губернаторов и их действия. Е.М. Примаковым была предложена система президентского контроля губернаторов. Она предусматривала отказ от всенародных губернаторских выборов. Вместо них была поддержана инициатива по назначению губернаторов региональными законодательными собраниями. За президентом страны оставалось решающее слово в вопросах назначения и отзыва кандидатуры. Фактически данная модель предполагала достаточно жесткий и определенный кадровый контроль со стороны президента непосредственно за институтом губернаторства [18]. Так создавался единый формат взаимоотношений между центром и регионом, который был одинаков для всех. Главным инструментом новой модели стала система восьми межрегиональных ассоциаций. «Восьмерка» приобрела силу в период активной работы Е.М. Примакова.

Некоторые элементы модели Е.М. Примакова получили свое продолжение при президентстве В.В. Путина. Модель нового президента получила название «модель рецентрализации». Тема укрепления властной вертикали стала лейтмотивом действий федерального центра [18]. Первым делом власти стали реализовывать мероприятия по устранению территориально-политической асимметрии регионов, что позволяло создать единое правовое пространство. Региональное законодательство приводилось в систему федерального. Проводился полный демонтаж «договорных» основ Федерации [18]. На правовом уровне новая модель регионального устройства закрепила в новом законодательстве 2003 г. По нему сократились полномочия окружных руководителей, сделав их более зависимыми от краевых.

Главным институциональным решением в контексте новой региональной политики стало создание семи федеральных округов. Федеральные округа представляли собой некий срединный управленческий уровень. Он включал в себя различные федеральные структуры, которые контролировали региональные власти и исполнителей власти. Система санкций, введенная ранее, продолжила свое существование и усовершенствовалась. Первично Федеральное собрание определяет несоответствие действий губернатора федеральному законодательству, после чего по судебному решению, а также президентскому одобрению может происходить отстранение губернаторов от должности и роспуск региональных законодательных собраний. Таким образом, федеральный контроль за регионами усилился в отношении кадров.

Новая модель позволила окончательно сместить распределение сил в сторону «центра», закрепив лидирующую роль. Политическая деятельность регионов оказалась существенно подавлена, и их участие на федеральном уровне значительно сократилось. Однако выстроенная вертикаль

власти во взаимоотношениях центра и регионов позволяла эффективно решать ситуативные задачи. Процесс централизации власти был завершен вместе с установлением новой модели регионального устройства в 2005 г. За этим последовала стабилизация и поддержание установленного порядка: система «мягкого назначения» губернаторов. В результате к середине 2000-х гг. высокий уровень федеративного контроля из центра за региональными элитами соединился с делегированием некоторых функций в социально-экономической сфере в регионы. Таким образом, происходила оптимизация «центр – регионы», которой характеризуются последующие годы в истории Российской Федерации.

Современная система регионального управления сохранила все основы начала 2000-х гг., усложнив и раскрыв существующие принципы. В настоящий момент в каждом регионе есть свои институты власти. Среди них законодательный орган, т.е. местный парламент. Он ответственен за создание и издание нормативно-правовых актов, действие которых осуществляется на всей территории субъекта.

Последняя редакция Конституции РФ внесла некоторые изменения в систему взаимоотношений двух уровней власти. Статьи 71 и 72 Конституции направлены на усиления взаимодействия линии «центр – регион», где первому поручено установление законодательных основ систем образования и здравоохранения. Так, Д. Журавлев, Генеральный директор Института региональных проблем, в интервью журналу «Экономика сегодня» заявил, что последние нововведения – продолжение старой истории нулевых годов с разделением на министерства, агентства и службы [22]. Созданные центрами правовые акты служат основой для развития и реализации политики в регионах и муниципалитетах. Главной задачей федерального центра при таком разделении обязанностей станут дофинансирование регионов, подготовка законов и подзаконных актов и контроль за их выполнением [22].

Новшеством последних лет в системе регионального управления стало создание Центров управления регионами (ЦУР). В декабре 2020 г. по поручению президента во всех субъектах РФ были учреждены данные институты. Они являются площадкой для мониторинга и анализа информационных потоков как всей страны, так и отдельных регионов. Собираемые данные позволяют не только оперативно реагировать на существующие проблемы и недочеты, но и формировать общую картину социально-экономической ситуации в регионе. Правовое поле новых институтов обеспечивается Постановлением Правительства от 16.11.2020 № 1844 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций “Диалог Регионы” на создание и обеспечение функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов и Правил создания и функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов» [25].

Несмотря на то, что ЦУРы призваны решать проблемы в субъектах РФ, они не встроены в существующую вертикаль власти, а скорее играют вспомогательную роль. У ЦУРов нет своего юридического лица. Это, по сути,

система внешнего контроля, а отчасти и внешнего управления [21]. Однако ЦУРы подведомственны центру, так в каждом региональном министерстве есть человек уровня замглавы, ответственный за работу с ЦУР. Таким образом, контроль центра за регионами осуществляется по новой системе. Это должно частично решить проблему нарушения вертикали власти и отсутствия обратной связи.

Важно отметить, что несмотря на постоянный процесс модернизации и совершенствования со стороны органов государственной власти, ряд проблем остается актуальным и требует комплексного и качественного решения. Так, возможная совокупность актуальных проблем представлена на рис. 1.

### **Программные методы в системе территориального управления**

В научной среде программные методы в узком смысле определяются как воздействие субъекта управления на объект управления, которое вырабатывается на основе методологии системного анализа [14]. Для всех программных методов можно выделить ряд обязательных характеристик, включающий выявление видения желаемого результата, выбор целей и направлений развития, определение стратегии; элементы стратегического планирования, при котором и определяется структура работы программы, состоящая из общей цели и основных задач, в рамках которых определяются свои подцели и подзадачи.

Применяются программные методы для организации деятельности одного или нескольких субъектов посредством указания на набор конкретных действий, которые должны быть выполнены для достижения определенной цели [7].

В сфере территориального управления программные методы предполагают выделение и мобилизацию ресурсов территории для создания инструментария для ведения программного управления. То есть программные методы в зависимости от конкретной территории, на которую они распространяются, должны планироваться и реализовываться с учетом всех особенностей и возможностей территории, будь то муниципальное образование, регион или вся страна. При этом программные методы в системе управления могут быть представлены абсолютно любыми проявлениями, начиная с национальных проектов, заканчивая региональной программой поддержки многодетных семей.

Ряд исследователей отмечает начало активного применения программных методов в российской системе управления с 1995 г. [9]. Отмечается появление Долгосрочных целевых программ, переросших в Федеральные целевые программы, а также ведомственные целевые программы [9]. На федеральном уровне программные методы не являются нововведением, однако исследователи отмечают, что в период с 1995 г. до начала 2010-х гг. программы на федеральном уровне не отмечались эффективностью и являлись скорее недоработанным инструментом [9]. Сегодня же программные методы глубоко интегрировались в систему управления на федеральном уровне, став ее неотъемлемой частью.

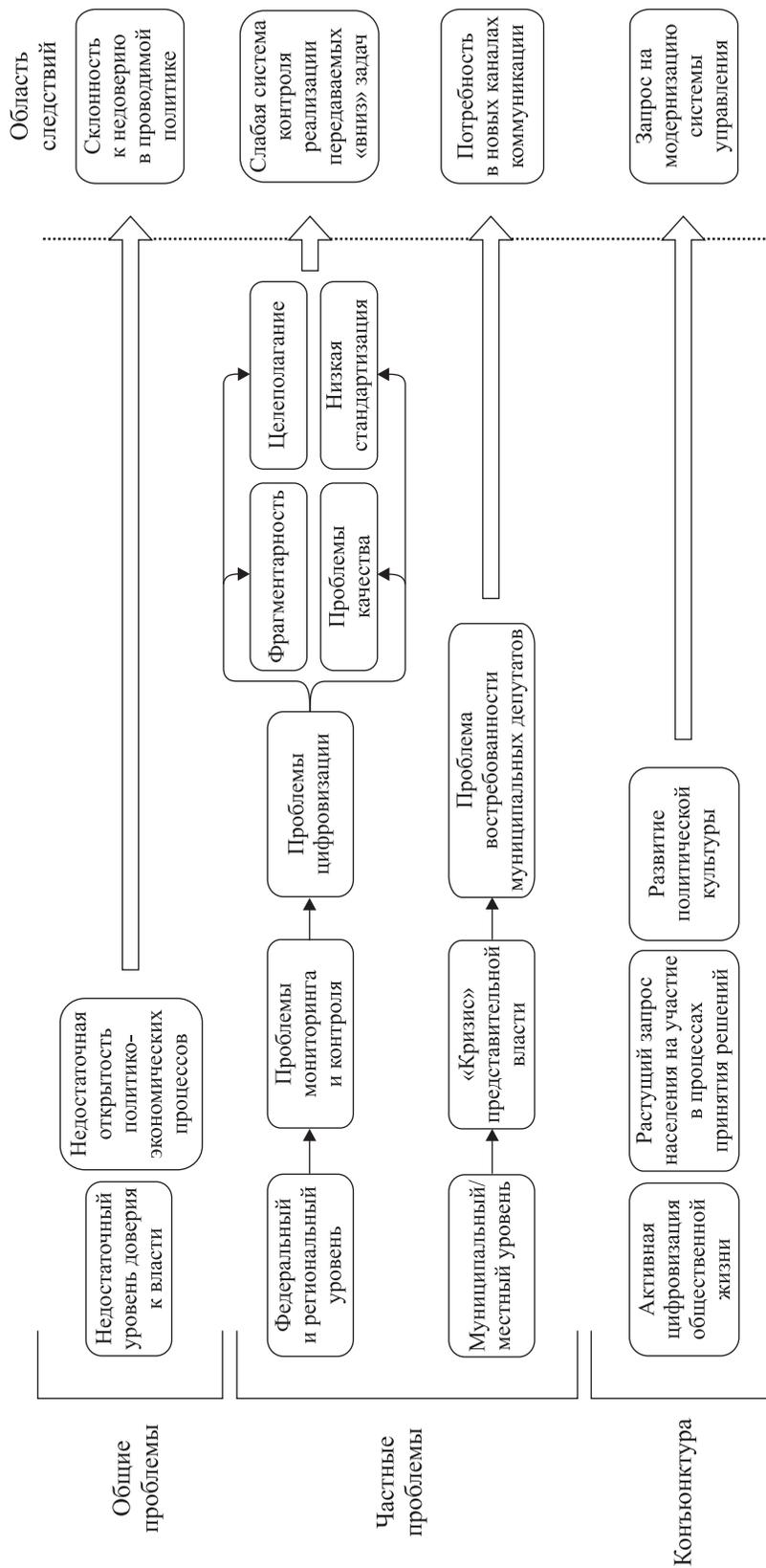


Рис. 1. Комплекс проблем существующей системы территориального управления Российской Федерации  
 Источник: составлено автором

Complex of problems of the existing system of territorial administration of the Russian Federation

Как правило, программные методы управления отражены в отдельных документах и являются государственными целевыми программами. В качестве примера можно привести программу «Юг России» [23]. Существуют и комплексные программы, более характерные для регионального и муниципального уровня, например, «Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области» на 2020 год [26]. Такие программы охватывают целую сферу жизни общества, в рамках которой намечается несколько важных целей и большой комплекс задач для их достижения.

Программы на территориальном уровне также получили широкое распространение. Существует сильный тренд формирования комплексных программ развития муниципальных образований и целых регионов. Такие программы предполагают выделение проблемных элементов в социально-экономической жизни территории, мобилизацию ресурсов на их устранение, однако учитывают и текущие процессы, не требующие срочного вмешательства [4].

Кроме особенностей программные методы обладают рядом слабых сторон, тесно связанных с процессом их подготовки и реализации (рис. 2).

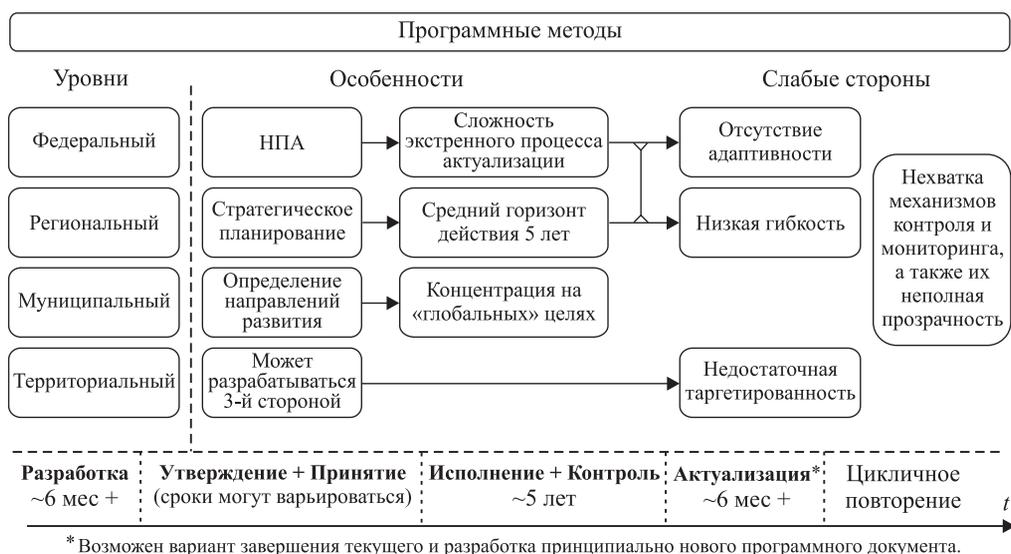


Рис. 2. Взаимосвязь особенностей программных методов со слабыми сторонами

Источник: составлено автором

The relationship of features of program methods with weaknesses

Программным методам преимущественно характерна низкая гибкость и адаптивность к изменяющимся внешним условиям, что обусловлено их ролью в качестве инструмента стратегического планирования. Кроме того, горизонт планирования может негативно сказываться на таргетированности (адресности) метода на решение действительно актуальных и значимых для населения проблем. Однако ключевой проблемой реализации программных методов является недостаточность механизмов контроля, оценки и мониторинга, что может приводить к трудностям, связанным с достижением поставленных целей, а также с информированием населения

о текущем прогрессе. Перспективным представляется решение данного комплекса проблем посредством цифровизации ряда процессов реализации программных методов.

Цифровизация систем управления в XXI в. формирует новый этап развития систем управления в целом, предлагая иные подходы, пути решения проблем и оптимизации работы механизма управления. Цифровизация позволяет более эффективно решать экономические, социальные и политические проблемы региональной сферы с привлечением инновационных технологий, позволяющих усилить контроль, увеличивая его качество, оптимизируя процесс работы системы управления, избавившись от ряда потерявших актуальность структур, а также создавая аналитическую базу, позволяющую оценивать эффективность работы системы, выявлять ее недостатки и вовремя устранять их. Цифровизация играет важную роль в развитии методов обеспечения контроля за деятельностью органов исполнительной власти и состоянием региональных социально-экономических проектов. Особенно данный процесс касается мониторинга, являющегося одним из ключевых показателей оценки и аналитики проделанной работы. Мониторинг при помощи цифровых технологий позволяет не только оптимизировать процесс, избавившись от большого количества комиссий и излишней бюрократизации, но и наладить аналитическую работу с полученными данными, которые теперь могут храниться в более удобном и доступном формате.

При помощи цифровых технологий как на специализированных платформах, так и на базе социальных сетей, развивается и прямое участие граждан в обсуждении и контроле деятельности региональных властей [17]. Это хорошая возможность вынести многие актуальные вопросы напрямую в среду обсуждения политически и социально активных жителей региона, а также отчасти предоставить населению возможность осуществления контроля над локальными действиями системы управления, что позволит в процессе мониторинга эффективнее и быстрее выявлять проблемные элементы. Более того, такой подход обеспечивает больший уровень доверия населения к системе управления, поскольку население само принимает частичное участие в деятельности органов системы регионального управления.

Цифровизация важна и как элемент налаживания контакта между составными частями механизма регионального управления, иными словами, межведомственного взаимодействия. Присутствие структур всех департаментов региональной системы управления в едином информационном пространстве позволяет ускорять и качественно развивать процесс коммуникации между структурами, упрощает документооборот и позволяет быстрее и эффективнее внедрять позитивные изменения в систему управления.

В этом процессе критически важна роль аналитической составляющей системы, которая занимается сбором данных, их систематизацией и аналитикой для дальнейшего обсуждения путей улучшения или работы над проблемами, выявленными в процессе функционирования системы управления. Причем контакт между органами мониторинга, аналитики, уполномоченных органов по совершенствованию системы и остальными элементами системы должен быть построен так, чтобы скорость реакции системы

управления на возникшую проблему была минимально возможной для своевременного ее устранения.

Нередко в рамках процесса цифровизации в качестве одной из социальных проблем выделяют сокращение рабочих мест в аппарате управления, что негативно сказывается на сфере занятости в регионе [12]. Однако стоит отметить, что для формирования мониторинговых и аналитических структур также необходимы квалифицированные специалисты нередко с профильным образованием, что в средне- и долгосрочной перспективе, в связи с ростом востребованности таких профессий, позволит не только восполнить утрату рабочих мест, но и дать стимул в первую очередь региональной системе образования к развитию в направлении цифровых технологий и работы с ними.

Говоря о непосредственном внедрении программных методов в систему территориального управления, важно выделить ключевые пункты, которые цифровизация должна обеспечить в первую очередь. Во-первых, упрощение и систематизация документооборота. Сегодня во многих региональных системах документооборот представляет собой архаичную и перегруженную систему, которая не только требует больше трудозатрат на реализацию тех или иных проектов, но и нарушает взаимодействие между отдельными структурами власти. Создание единых и унифицированных информационных каналов коммуникации, взаимодействия и обмена данными должно способствовать упрощению процесса поиска и получения доступа к необходимым документам, а также позволить наладить единое пространство документооборота во всех элементах системы регионального управления.

С мая 2018 до 2024 г. в стране действует федеральный проект «Цифровое государственное управление» в составе государственного проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» [20]. В рамках данного федерального проекта одним из ключевых пунктов выделено внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферы государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов предпринимательства. На практике в системах государственного, регионального и муниципального управления наиболее распространены системы внутреннего документооборота, предназначенные для налаживания взаимодействия между элементами системы управления и для оптимизации делопроизводства внутри институтов власти [16].

Платформа системы электронного документооборота способна на автоматизацию следующих процессных моделей: осуществление поиска по базе данных и штрих-коду; выполнение сканирования и распознавания; работа с договорными документами; осуществление удаленного доступа и работа в режиме «офлайн»; интегрирование с другими системами; осуществление делегирования и замещения должностей; выполнение администрирования (возможность настраивать рабочие места) [8].

Кроме улучшения процесса документооборота, цифровизация призвана пересмотреть процесс совершенствования системы и устранения ошибок. Ранее говорилось о связке мониторинга, аналитики, уполномоченной группы по введению изменений и департаментов. В первую очередь важно обозначить, что мониторинг должен неразрывно существовать с аналити-

кой, так как в случае разрыва между этими элементами будет утрачена суть сбора данных в режиме онлайн, поскольку предполагается, что систематизация и обработка информации вместе с практическими выводами и рекомендациями должна происходить настолько быстро, чтобы негативный инфоповод и соответствующая ему реальная проблема не успели получить развития, а идея по оптимизации управленческих решений не потеряла актуальность. Соответственно, аналитический и мониторинговый отделы существуют вместе для обеспечения качественной обработки данных и быстрого реагирования.

Если на уровне источника власти будут возникать регулярные бюрократические сложности, вся работа по мониторингу, аналитике и разработке методов совершенствования будет обесценена промедлениями в высшем руководстве. Если данный аспект удастся проработать, создав уполномоченную группу или определив приоритетность рекомендаций, выделив в них категории, на уровне внутренних нормативных актов требующие реакции от уполномоченных чиновников в течение ограниченного времени, система способна многократно повысить скорость реакции на происшествие и негативные инфоповоды, а также сформировать аналитическую базу для совершенствования механизма регионального управления на основе работы конкретной системы, т.е. с учетом ее специфики во всех областях.

Также интересна роль программных методов в увеличении эффективности работы учреждений и оценке этой эффективности. Стоит четко отделить процесс контроля от процесса оценки эффективности, контроль деятельности системы управления региона может показывать положительные результаты, однако он не будет включать в себя оценку эффективности всех элементов системы и особенно отдельных сотрудников. А такая оценка необходима для обеспечения продвижения и поощрения результативных сотрудников, а также для работы с отстающими элементами для повышения их эффективности. Одним из наиболее распространенных методов в данной сфере считается введение системы ключевых показателей эффективности (KPI). Это числовые показатели деятельности, которые помогают измерить степень достижения целей или оптимальности процесса, а именно: результативность и эффективность [1]. KPI базируются на системе сбалансированных показателей, т.е. на самом популярном на сегодняшний день методе стратегического управления с комплексным подходом для достижения целей. При этом допускается, что при достижении всех целей нижнего уровня иерархии, главная цель достигается автоматически. Этот метод является частью системы «управления эффективностью» вместо системы «управления по целям».

Система KPI во многом связана с проектной деятельностью, в рамках которой вводятся объективные цифровые показатели эффективности целой структуры или отдельного сотрудника, позволяющие оценить вклад в развитие проекта и качество работы. Так как система стратегического планирования сама по себе подразумевает ведение активной проектной деятельности, введение системы KPI в аппарате управления муниципального образования могло бы предоставить возможность создания системы денежных поощрений, строго зависящих от результативности того или иного работника.

Такая оценка позволила бы оптимизировать работу аттестационных комиссий, а при проработке нормативной базы, так как на уровне соответствующего федерального закона [24] четкой формулировки условий, периодичности и конкретного содержания аттестации нет [19], позволила бы разработать эффективную систему поощрений, что не может не оказать положительного влияния на качество работы органов регионального управления.

### Заключение

Генезис территориального управления в России позволяет провести анализ современной системы регионального управления и выявить проблемы, которые не были решены, несмотря на постоянный процесс модернизации и совершенствования со стороны органов государственной власти: недоверие к власти, недостаточная вовлеченность населения, низкая эффективность мониторинга и контроля, слабый уровень открытости и др.

Указанные проблемы демонстрируют необходимость совершенствования актуальных подходов к формированию системы территориального управления. Очевидным и необходимым решением в сложившейся ситуации является активное внедрение цифровых технологий на всех уровнях управления. В первую очередь, это будет способствовать формированию эффективного взаимодействия региональных и межрегиональных структур. Единое информационное пространство позволит выстраивать процесс коммуникации между структурами в ускоренном и упрощенном ключе.

Цифровизация систем управления будет способствовать реализации принципа открытости за счет обеспечения участия граждан во многих процессах. Цифровые технологии смогут обеспечить большое количество инструментов для организации прямого участия граждан в обсуждении и контроле деятельности региональных властей.

Среди направлений возможного применения цифровых технологий и преимущества, которые эти технологии могут дать для совершенствования территориального управления, выделяются программные методы, которые обеспечивают: оптимизацию процессов работы системы управления; инновационность процессов; упрощение и систематизацию документооборота; адекватную оценку работы учреждений.

Таким образом, постепенное внедрение инструментов цифровизации в работу региональных властей сможет способствовать ускоренному решению многих социально-экономических проблем субъекта. Процесс цифровизации уже вступил в фазу активной реализации, однако еще рано говорить о полноценном использовании диджитальных механизмов регионального управления.

### Список источников

1. *Ветлужских Е.Н.* Система вознаграждения. Как разработать цели и KPI / тех. ред. Н. Лисицина; 2-е изд. М.: Альпина Паблишер, 2013. 218 с.
2. *Зубаревич Н.В.* Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. 2014. Т. 44, № 4. С. 6–27.

3. *Кислая Т.Н., Голубцова О.А.* Исследование подходов к определению понятий «регион» и «региональная экономика» // Научный результат. Экономические исследования. 2019. Т. 5, № 2. С. 22–31.
4. *Кузнецова О.П.* Проблемы использования программно-целевого метода на муниципальном уровне // Известия Уральского государственного экономического университета. 2005. № 2. С. 121–125.
5. *Лапина М.А.* Правовые аспекты системы организации публичного управления территориями в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 26–38.
6. *Малин А.С.* Региональное управление. М.: ГУ ВШЭ, 2006. 267 с.
7. *Матненко А.С.* Программно-целевой метод бюджетной деятельности государства // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2008. № 3 (16). С. 75–78.
8. *Медведева О.В., Парамонова М.Г.* Цифровизация управления и системы электронного документооборота // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. 2019. № 13. С. 75–80.
9. *Мозгоев А.М., Пайлузаев С.С.* Сравнительный анализ программно-целевого метода планирования в России // Транспортное дело России. 2015. № 6. С. 62–64.
10. *Мухин В.И.* Основы теории управления. М.: Экзамен, 2002. 256 с.
11. *Некрасов Н.Н.* Региональная экономика. Теория, проблемы, метод. М.: Экономика, 1999. 344 с.
12. *Оборин М.С.* Цифровизация как фактор трансформации управления региональными экономическими системами // Экономика. Налоги. Право. 2020. Т. 13, № 3. С. 91–101.
13. *Осипов А.К.* Система регионального управления: понятие, функции и правовое обеспечение // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2007. № 2. С. 11–18.
14. *Плотников В.А., Федотова Г.В.* Программно-целевой метод в управлении экономикой региона // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 7 (145). С. 2–9.
15. *Прокофьев С.Е.* Государственное управление региональным развитием: учебник для вузов / под ред. С.Е. Прокофьева, И.А. Рождественской, Н.Л. Красюкова. М.: Издательство «Юрайт», 2021. 331 с.
16. *Садыкова А.В., Миронова Н.Г.* Цифровизация и документационное обеспечение управления в России // Форум молодежной науки. 2020. Т. 1, № 6. С. 66–73.
17. *Салабутин А.В.* Вопросы цифровизации муниципального управления: тенденции и проблемы // Наука без границ. 2020. № 5 (45). С. 139–144.
18. *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 465 с.
19. *Шулубина С.А.* Понятие, значение и последствия аттестации муниципальных служащих // Юридическая наука. 2018. № 4. С. 96–104.
20. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. 28.05.2019). [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogoproekta-tsifrovое-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (дата обращения: 01.08.2022).
21. *Петров Н.* Ухо государево. Как Кремль создает новую структуру внешнего контроля за регионами. The Insider. [Электронный ресурс]. URL: <https://theins.ru/opinions/nikolai-petrov/240028> (дата обращения: 25.08.2022).
22. Поправки в Конституцию РФ усилят взаимодействие центра и регионов. Экономика сегодня. [Электронный ресурс]. URL: <https://rueconomics.ru/446815-popravki-v-konstituciyu-rf-usilyat-vzaimodeistvie-centra-i-regionov> (дата обращения: 30.08.2022).
23. Постановление о федеральной целевой программе «Юг России (2014–2020 годы)» от 26 декабря 2013 года № 1297. Интернет-портал правовой информации

- «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70456942/> (дата обращения: 25.08.2022).
24. Постановлением Правительства от 16.11.2020 № 1844 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций “Диалог Регионы” на создание и обеспечение функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов и Правил создания и функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов». Интернет-портал правовой информации «Консультант плюс». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_368239/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_368239/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 26.09.2022).
  25. Статья 48 // Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции от 30.12.2021). [Электронный ресурс]. URL: <https://fssp.gov.ru/2032948> (дата обращения: 01.08.2022).
  26. Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области на период до 2020 года. [Электронный ресурс]. URL: [http://old.volgoduma.ru/images/stories/files/strategija\\_2020.pdf](http://old.volgoduma.ru/images/stories/files/strategija_2020.pdf) (дата обращения: 26.08.2022).

### References

1. Vetluzhskih E.N. Sistema voznagrashdenija. Kak razrabotat' celi i KPI [Reward system. How to develop goals and KPIs]. Teh. red. N. Lisicina; 2-e izd. Moscow, Al'pina Publisher, 2013. 218 p.
2. Zubarevich N.V. Regional'noe razvitie i regional'naja politika v Rossii [Regional development and regional policy in Russia], *JeKO [EKO]*, 2014, vol. 44, no. 4, pp. 6–27.
3. Kislaja T.N., Golubcova O.A. Issledovanie podhodoov k opredeleniju ponjatij «region» i «regional'naja jekonomika» [Study of approaches to the definition of the concepts of “region” and “regional economy”], *Nauchnyj rezul'tat. Jekonomicheskie issledovanija [Scientific result. Economic research]*, 2019, vol. 5, no. 2, pp. 22–31.
4. Kuznecova O.P. Problemy ispol'zovanija programmno-celevogo metoda na municipal'nom urovne [Problems of using the program-target method at the municipal level], *Izvestija Ural'skogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta [Izvestia of the Ural State University of Economics]*, 2005, no. 2, pp. 121–125.
5. Lapina M.A. Pravovye aspekty sistemy organizacii publicnogo upravlenija territorijami v Rossijskoj Federacii [Legal aspects of the system of organization of public administration of territories in the Russian Federation], *Administrativnoe i municipal'noe pravo [Administrative and municipal law]*, 2020, no. 2, pp. 26–38.
6. Malin A.S. Regional'noe upravlenie [Regional management]. Moscow, GU VShJe, 2006. 267 p.
7. Matnenko A.S. Programmno-celevoj metod bjudzhetnoj dejatel'nosti gosudarstva [Program-targeted method of budgetary activities of the state], *Vestnik Omskogo universiteta. Serija «Pravo» [Vestnik of Omsk University. Series “Right”]*, 2008, no. 3 (16), pp. 75–78.
8. Medvedeva O.V., Paramonova M.G. Cifrovizacija upravlenija i sistemy jelektronnogo dokumentooborota [Digitization of management and electronic document management systems], *Uchenye zapiski Tambovskogo otdelenija RoSMU [Uchenye zapiski Tambovskogo otdeleniya RoSMU]*, 2019, no. 13, pp. 75–80.
9. Mozgoev A.M., Pajluzaev S.S. Sravnitel'nyj analiz programmno-celevogo metoda planirovanija v Rossii [Comparative analysis of the program-target planning method in Russia], *Transportnoe delo Rossii [Transport business of Russia]*, 2015, no. 6, pp. 62–64.
10. Muhin V.I. Osnovy teorii upravlenija [Fundamentals of control theory]. Moscow, Jekzamen, 2002. 256 p.

11. Nekrasov N.N. Regional'naja jekonomika. Teorija, problemy, metod [Regional economy. Theory, problems, method]. Moscow, Jekonomika, 1999. 344 p.
12. Oborin M.S. Cifrovizacija kak faktor transformacii upravlenija regional'nymi jekonomicheskimi sistemami [Digitalization as a factor in the transformation of the management of regional economic systems], *Jekonomika. Nalogi. Pravo* [Economics. Taxes. Right], 2020, vol. 13, no. 3, pp. 91–101.
13. Osipov A.K. Sistema regional'nogo upravlenija: ponjatie, funkcii i pravovoe obespechenie [Regional management system: concept, functions and legal support], *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Serija «Jekonomika i pravo»* [Vestnik of the Udmurt University. Series "Economics and Law"], 2007, no. 2, pp. 11–18.
14. Plotnikov V.A., Fedotova G.V. Programmno-celevoj metod v upravlenii jekonomikoj regiona [Program-target method in the management of the regional economy], *Finansovaja analitika: problemy i reshenija* [Financial Analytics: Problems and Solutions], 2013, no. 7 (145), pp. 2–9.
15. Prokof'ev S.E. Gosudarstvennoe upravlenie regional'nym razvitiem: uchebnik dlja vuzov [State management of regional development: a textbook for universities]. Pod redakciej S.E. Prokof'eva, I.A. Rozhdestvenskoj, N.L. Krasjukova. Moscow, Izdatel'stvo «Jurajt», 2021. 331 p.
16. Sadykova A.V., Mironova N.G. Cifrovizacija i dokumentacionnoe obespechenie upravlenija v Rossii [Digitalization and documentation support of management in Russia], *Forum molodjozhnoj nauki* [Forum of Youth Science], 2020, vol. 1, no. 6, pp. 66–73.
17. Salabutin A.V. Voprosy cifrovizacii municipal'nogo upravlenija: tendencii i problemy [Issues of digitalization of municipal government: trends and problems], *Nauka bez granic* [Science without borders], 2020, no. 5 (45), pp. 139–144.
18. Turovskij R.F. Politicheskaja regionalistika [Political regionalism]. Moscow, Izd. dom GU VShJe, 2006. 465 p.
19. Shulubina S.A. Ponjatie, znachenie i posledstviya attestacii municipal'nyh sluzhashhih [The concept, meaning and consequences of attestation of municipal employees], *Juridicheskaja nauka* [Legal Science], 2018, no. 4, pp. 96–104.
20. Pasport federal'nogo proekta «Cifrovoe gosudarstvennoe upravlenie» [Passport of the federal project "Digital Public Administration"], (utv. 28.05.2019). [Electronic resource]. Available at: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogoproekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (accessed: 01.08.2022).
21. Petrov N. Uho gosudarevo. Kak Kreml' sozdaet novuju strukturu vneshnego kontrolja za regionami [The ear of the sovereign. How the Kremlin creates a new structure of external control over the regions]. The Insider. [Electronic resource]. Available at: <https://theins.ru/opinions/nikolai-petrov/240028> (accessed: 25.08.2022).
22. Popravki v Konstituciju RF usiljat vzaimodejstvie centra i regionov [Amendments to the Constitution of the Russian Federation will strengthen the interaction between the center and the regions]. Jekonomika segodnja [Economy today]. [Electronic resource]. Available at: <https://rueconomics.ru/446815-popravki-v-konstituciju-rf-usilyat-vzaimodejstvie-centra-i-regionov> (accessed: 30.08.2022).
23. Postanovlenie o federal'noj celevoj programme «Jug Rossii (2014–2020 gody)» ot 26 dekabrja 2013 goda № 1297 [Decree on the federal target program "South of Russia (2014–2020)" dated December 26, 2013 No. 1297]. Internet-portal pravovoj informacii «GARANT». [Electronic resource]. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70456942/> (accessed: 25.08.2022).
24. Postanovleniem Pravitel'stva ot 16.11.2020 № 1844 «Ob utverzhenii Pravil predostavlenija subsidii iz federal'nogo bjudzheta avtonomnoj nekommercheskoj organizacii po razvitiyu cifrovych proektov v sfere obshhestvennyh svjazej i kommunikacij "Dialog Regiony" na sozdanie i obespechenie funkcionirovanija v sub#ektah Rossijskoj Federacii centrov upravlenija regionov i Pravil sozdanija i funkcionirovanija v sub#ektah Rossijskoj Federacii centrov upravlenija regionov» [Decree of the Government of Novem-

- ber 16, 2020 No. 1844 “On approval of the Rules for granting subsidies from the federal budget to the autonomous non-profit organization for the development of digital projects in the field of public relations and communications “Dialogue Regions” for the creation and operation of regional control centers in the constituent entities of the Russian Federation and the Rules creation and functioning of regional control centers in the subjects of the Russian Federation”]. Internet-portal pravovoj informacii «Konsul'tant pljus». [Electronic resource]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_368239/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_368239/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (accessed: 26.09.2022).
25. Stat'ja 48 // Federal'nyj zakon ot 27.07.2004 № 79-FZ «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» (v redakcii ot 30.12.2021) [Federal Law of July 27, 2004 No. 79-FZ “On the State Civil Service of the Russian Federation” (as amended on December 30, 2021)]. [Electronic resource]. Available at: <https://fssp.gov.ru/2032948> (accessed: 01.08.2022).
26. Strategija social'no-jekonomicheskogo razvitija Volgogradskoj oblasti na period do 2020 goda [Strategy for socio-economic development of the Volgograd region for the period up to 2020]. [Electronic resource]. Available at: [http://old.volgoduma.ru/images/stories/files/strategija\\_2020.pdf](http://old.volgoduma.ru/images/stories/files/strategija_2020.pdf) (accessed: 26.08.2022).

### Сведения об авторах:

**А.И. Дудник** – научный сотрудник Института региональной экономики и межбюджетных отношений, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Российская Федерация.

**Е.С. Конищев** – младший научный сотрудник Института региональной экономики и межбюджетных отношений, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Российская Федерация.

### Information about the authors:

**A.I. Dudnik** – Research Fellow at the at the Institute of Regional Economics and Interbudgetary Relations, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

**E.S. Konishchev** – Junior researcher at the Institute of Regional Economics and Intergovernmental Relations, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

<i>Статья поступила в редакцию</i>	<i>09.10.2022</i>	<i>The article was submitted</i>	<i>09.10.2022</i>
<i>Одобрена после рецензирования</i>	<i>19.10.2022</i>	<i>Approved after reviewing</i>	<i>19.10.2022</i>
<i>Принята к публикации</i>	<i>20.10.2022</i>	<i>Accepted for publication</i>	<i>20.10.2022</i>