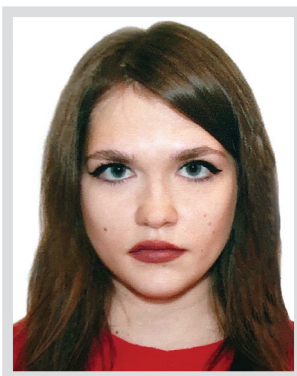


УДК 354

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-63-67

Аналитический обзор концептуальных подходов к системе государственного управления

**Лысенко А.А.**

Старший преподаватель кафедры «Финансовый контроль и казначейское дело» Финансового факультета, младший научный сотрудник Института финансовых исследований Финансового факультета Финансового университета при Правительстве РФ (Москва)

Система государственного управления любого государства эволюционирует и трансформируется под воздействием волатильности внешних и внутренних факторов, сталкиваясь с ограниченностью государственных ресурсов, необходимостью достижения стратегических и национальных целей при одновременном повышении эффективности использования бюджетных средств и обеспечении социально-экономического прогресса. В таких условиях перед государственными органами стоит задача поиска инновационных подходов для прорывного развития страны и одним из перспективных решений указанной проблематики является внедрение системы финансового контроллинга в сектор государственного управления, что, в свою очередь, осложнено недостаточной проработанностью его содержательных аспектов. В связи с этим актуально изучение существующих подходов к государственному управлению и обоснование внедрения финансового контроллинга как новой концепции управления. Так, в настоящем исследовании поставлено целеполагание по анализу концепций государственного управления и обоснованию содержательных аспектов системы финансового контроллинга для повышения эффективности деятельности экономических субъектов сектора государственного управления. Научная новизна состоит в формировании концепции финансового контроллинга, обеспечивающей стабильность и устойчивость экономических субъектов сектора государственного управления, на основе анализа содержания и недостатков существующих подходов к управлению. По результатам исследования предложено обоснование финансового контроллинга, представляющего собой комплексную систему поддержки государственных органов в обеспечении результативного исполнения полномочий и бюджетных средств и адаптации к тенденциям развития экономики.

Ключевые слова: государственное управление, сектор государственного управления, финансово-бюджетные потоки, финансовый контроллинг, цифровизация, управленческие решения, финансовые ресурсы

Для цитирования: Лысенко А.А. Аналитический обзор концептуальных подходов к системе государственного управления // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 2. С. 63–67. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-63-67.

Организационное и функциональное обеспечение системы государственного управления подвержено постоянным трансформационным изменениям, связанным с повсеместным влиянием факторов внешней и внутренней среды в условиях ограничен-

ности финансовых и иных ресурсов, необходимости обеспечения результативности реализации национальных целей и задач, повышения ответственности в части эффективного использования бюджетных средств и достижении социально-экономического

развития государства. В этой связи справедливо утверждение, что перед экономическими субъектами сектора государственного управления стоит задача по обеспечению прорывного развития Российской Федерации, что обуславливает поиск новых концептуальных подходов к государственному управлению. Одним из возможных решений указанной проблематики является внедрение и реализация в экономических субъектах сектора государственного управления системы финансового контроллинга, которая в настоящее время характеризуется малой изученностью вопросов организационно-методического характера. В этой связи целесообразен анализ существующих концептуальных подходов к системе государственного управления и обоснование необходимости формирования и внедрения системы финансового контроллинга в государственных органах как принципиально новой системы государственного управления.

Целью исследования выступает анализ существующих подходов и обоснование новой концепции финансового контроллинга в секторе государственного управления, направленной на повышение эффективности государственного управления на основе совершенствования его организационного обеспечения.

Аналитический обзор целесообразно формировать на основании единого методического подхода, заключающегося в идентификации существующих концепций и их представителей, обосновании содержательных элементов и формировании комментариев, представлении существующих недостатков, характеризующих необходимость применения иного, концептуально нового подхода к системе государственного управления.

Так, теория бюрократической рационализации (М. Вебер) определяет основополагающие концептуальные принципы теории государственного управления как самостоятельной области исследования и формирует концепцию государства как главного субъекта политики и власти, бюрократии, государственного аппарата [1; 2]. Такой подход можно охарактеризовать как макроэкономический, поскольку не учитывается внутренняя система управления экономических субъектов сектора государственного управления, а также не рассматривается необходимость организации финансово-бюджетных потоков для обеспечения функционирования сектора государственного управления, что особо актуально в условиях ограниченности ресурсов и необходимости обеспечения их эффективного использования.

В свою очередь институциональный подход к проблемам государственного управления рассматривается через призму двух содержательных аспектов. Первый, представителями которого являются А. Эсмен, Л. Дюги, А. Мишель, М. Ориу и др. [3], отмечает, что институциональный подход развивает содержательные аспекты форм правления и го-

сударственного управления в рамках теории конституционного права. Второй, приверженцами которого являются Э. Баркер, Д. Коул, Г. Ласки, Ч. Маннинг, У. Робсон, Г. Файнер и др., придерживается мнения, что институциональный подход ориентирован на развитие государственно-политических институтов, форм правления и политических систем, где доказана переориентация системы государственного управления на механизмы взаимодействия и функционирования государственно-правовых институтов, анализ особенностей их организации [2; 4]. Однако оба направления также являются макроэкономическими, характеризующимися формально-юридическим описанием государственно-правовых институтов. Так, в них аналогично теории бюрократической рационализации не рассматривается необходимость управления финансово-бюджетными потоками для обеспечения результативного функционирования сектора государственного управления.

Классическая (традиционная) концепция государственного управления (Л. Уайт, Ф. Тейлор, Д. Муни, Л. Гилберт) [5] характеризуется имплементацией опыта системы управления в бизнесе, заключающейся в соблюдении принципов экономности денежных потоков, эффективности организационной работы, профессионализации, прагматичного подхода к бюрократии. Впервые особое внимание уделяется одному из критериев эффективности использования средств – экономности финансовых потоков, однако организационно-методические подходы к принятию оптимальных управленческих решений с учетом процессов бюджетирования, учета, анализа и управления рисками не разработаны.

Новой вехой в развитии концептуальных подходов к системе управления является теория нового государственного управления (*NPM – new public management*), зарубежными и отечественными представителями которой являются Д. Осборн, Т. Гэблер, Дж. Гуффрие, О. Олсен, С. Хампфрей, В.Л. Тамбовцев, А.В. Шаров и др. [6]. Настоящей теорией определено реформирование системы государственного управления на основе практик управления частного сектора экономики. Развита рыночно-ориентированные системы управления государственными услугами, разработана концепция бережливости использования ресурсов (миссия «делать больше с меньшими затратами»); предложен механизм реализации контрольных процедур (от контроля за процессами к контролю результатов); децентрализовано бюджетирование (создание подразделений, структурированных по продуктам, которые должны функционировать как центры затрат). Тем не менее, несмотря на все принципиально новые аспекты, не обеспечен полный охват внутренних управленческих процессов, позволяющих непрерывно координировать информацию для принятия оптимальных управленческих решений.

В свою очередь одним из инновационных подходов явилось развитие теории надлежащего государственного управления (*GG – good governance*), (её представители К. Аннан, Дж. Кэди, В. Джунджан, Дж. Букерт, С. Поллитт и др. [7]). Предлагаемая система управления была направлена на преодоление социальных проблем общества и продвижение государственного развития, необходимость цифровизации правительственных процессов в период ограничения перемещений и запретов на активную профессиональную и социальную жизнь. Однако не учтены иные аспекты, необходимые для обеспечения результативного функционирования системы государственного управления, не определены стратегические ориентиры сектора государственного управления, учитывающие финансовую составляющую, координацию внутренних управленческих процессов государственных органов.

Нельзя не обратиться к содержанию теории нового государственного администрирования (*NPA – new public administration*), значительный вклад в развитие которой внесли Дж.В. Денхардт, Р.Б. Денхардт [8]. Теорией определена необходимость повышения доверия общества к государственному управлению, обеспечивающему гражданам коллективное общественное благо, морально-этические стандарты государственных институтов; изменения в управлении путем перехода на небольшие, гибкие, менее иерархичные структуры в управлении, междисциплинарный характер в государственном управлении (использование политического, социального, экономического, управленческого и иных подходов) [9]. Среди недостатков концепции отметим, что в ней не учтена внутренняя координационная система управления финансово-бюджетными потоками сектора государственного управления для достижения стратегических ориентиров деятельности государственных органов.

Одним из важнейших направлений развития теорий государственного управления в условиях современной цифровой трансформации является концепция го-

сударственного управления *F.A.S.T. Government* (быстрое правительство) (Грегори Г. Кертин) [10]. Именно в ней определена необходимость цифровой трансформации модели государственного управления при соблюдении принципов доступности, гибкости, четкой организации и технической оснащенности для улучшения процесса предоставления государственных услуг, обеспечения подотчетного и инновационного государственного управления, используя открытые данные, облачные технологии, Gov 2.0/3.0 подходы [9]. Тем не менее цифровая трансформация базовых процессов, осуществляемых в государственных органах, в полном объеме не реализована.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что представленные концепции анализируют макроподходы системы государственного управления, не учитывая комплексную внутреннюю управленческую среду государственного органа, необходимость непрерывного обеспечения финансовой информацией для принятия оптимальных управленческих решений по реализации стратегических ориентиров в условиях трансформационных процессов. Решением указанной проблематики является предлагаемая концепция финансового контроллинга в секторе государственного управления [11–13], которая должна быть интегрирована в управленческий процесс экономического субъекта (рис. 1).

Так, процессы направлений финансового контроллинга ориентированы на решение приоритетных задач управления финансово-бюджетными потоками, основываются на результатах финансового анализа, результатов мониторинга качества финансового менеджмента и позволяют выявлять и



Рис. 1. Система финансового контроллинга в управленческом процессе государственного органа

устранять недостатки в финансово-хозяйственной деятельности, координировать способы улучшения финансового состояния и разрабатывать предложения и прогнозы будущих финансовых условий функционирования экономического субъекта сектора государственного управления, что обеспечивает стабильность и финансовую устойчивость системы государственного управления в целом.

Таким образом, согласно авторской разработке, концепция финансового контроллинга, с одной стороны, учитывает необходимость обеспечения эффективного использования бюджетных средств, качественной организации финансово-хозяйственной деятельности и результативного исполнения бюджетных полномочий, а с другой стороны, ориентирована на адаптацию управленческих процессов к цифровой трансформации, перераспределению расходов бюджета, вызванное сложной социально-экономической и политической обстановкой, необходимостью сохранения устойчивости институциональных единиц в волатильной макроэкономической среде.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что необходимость формирования и внедрения системы финансового контроллинга в секторе государственного управления вызвана потребностью обеспечения устойчивого функционирования и развития комплексной внутренней управленческой среды государственного органа для повышения эффективности использования бюджетных средств, результативности исполнения бюджетных полномочий путем инструментально-управленческой, информационно-аналитической и организационно-методической поддержки в принятии оптимальных управленческих решений.

Литература:

1. Серкина Н.Е. Теория бюрократической рационализации Макса Вебера и ее вклад в парадигму индустриального общества // *Logos et Praxis*. 2017. № 1. С. 28–35.
2. Сурин А.В. Концептуальные основы государственного управления социально-экономическими системами в эпоху информационных технологий: автор. дисс. ... докт. эконом. наук. М., 2008. 34 с.
3. Рыбаков А.В. Основы институциональной теории государственной политики и управления // *Universum: общественные науки*. 2015. № 4 (14). С. 7–19.
4. Осипов В.С. Институциональный метод в государственно-правовых исследованиях // *Вопросы экономики и права*. 2020. № 12 (150). С. 21–25.
5. Пашкова Е.Ю., Мухачева И.А. Концепции государственного управления «new public management» и «good governance» и их неизбежная трансформация // *Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства при Президенте Российской Федерации*. 2020. № 17. С. 16–20.
6. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // *Вопросы теории публичного управления*. 2016. № 3. С. 163–194.
7. Братченко С.А. К вопросу о понятии качества государственного управления // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2019. № 1. С. 57–72.
8. Cepiku D., Costumato L., Mastrodascio M. New public administration, equity, justice, and representation in public service delivery // *Handbook Of Public Service Delivery*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Retrieved Apr 14. 2024. P. 24–42.
9. Маркина Е.В., Шмиголь Н.С. Необходимость формирования и внедрения системы контроллинга в организации государственного сектора // *Контроллинг в государственном секторе: теория и практика* / Под ред. Э.А. Исаева. М.: ООО «Издательство Прометей», 2022. С. 5–34.
10. Преображенский Б.Г., Сальникова А.А. Концепция и технологические практики «электронного правительства» // *Регион: системы, экономика, управление*. 2022. № 3 (58). С. 137–146.
11. Лысенко А.А. Развитие комплексно-системного подхода к реализации финансового контроллинга в государственном секторе // *Финансовый менеджмент*. 2023. № 5-2. С. 116–129.
12. Fedchenko E., Timkin T., Lysenko A., Gorohova D., Zueva A. Model of the system of financial controlling in the context of risk management in the public sector // *Journal of Management & Technology*. 2024. Т. 24. № 2. С. 193–216.
13. Лысенко А.А., Колоскова М.Г. Новая модель функционирования производственных и финансовых процессов с внедрением автоматизированной системы контроллинга в государственном и корпоративном секторах экономики // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2024. № 7-2. С. 313–317.

Analytical Review of Conceptual Approaches to the System of Public Administration

Lysenko A.A.

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

The system of public administration of any state evolves under the influence of volatility of external and internal factors, while facing the limited state resources and the need to achieve strategic and national goals while improving the efficiency of budgetary funds utilization and ensuring socio-economic progress. Under such conditions, government agencies face the task of finding innovative approaches for the breakthrough development of the country and one of the promising solutions is the introduction of financial controlling system in the public administration sector; which, however, is complicated by insufficient elaboration of its substantive aspects. In this regard, it is relevant to study the existing approaches to public administration and justify the introduction of financial controlling as a new concept and management tool. So in the present study the goal-setting on the analysis of concepts of public management and substantiation of substantive aspects of the system of financial controlling to improve the efficiency of economic entities of the public management sector is set. Scientific novelty consists in the development of the concept of financial controlling, providing stability and sustainability of economic entities of the public administration sector; based on the analysis of the content and shortcomings of existing approaches to management. Based on the results of the study, the justification of financial controlling is proposed, which is a comprehensive system of support for public authorities in ensuring the effective execution of powers and budgetary funds and adaptation to the trends of economic development.

Keywords: public administration, public administration sector, financial and budgetary flows, financial controlling, digitalization, management decisions, financial resources

