

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ПРОЦЕССНЫХ ФУНКЦИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ИХ РЕШЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Валентина Анатольевна Дудникова^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-2-29-38

^а Правительство Новосибирской области

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы системы государственного управления, возникающие в сферах, обеспечивающих деятельность государственного органа в целом – кадровой службе и службе бухгалтерского учета. Потребность в формировании на региональном уровне эффективной модели государственного управления, не только отвечающей запросам современного общества, но и учитывающей территориальные, отраслевые, политические и иные особенности региона обусловлена в первую очередь поиском способов повышения производительности государственного аппарата с привлечением наименьших ресурсов для этого (как материальных, так и физических). Оптимизация численности государственных служащих, исключение дублирования функций, автоматизация и цифровизация процессов – цели административной реформы. Достижение этих целей возможно путем централизации части повторяющихся, закрепленных административными регламентами функций или перевода их на аутсорсинг. В статье анализируются возможности централизации и автоматизации функций кадровых служб и служб бухгалтерского учета на примере опыта Новосибирской области, описаны этапы, ведущие к централизации, отображены основные эффекты, полученные от реорганизации. В целом централизация кадровых процессов обеспечила стабильное функционирование системы подбора и отбора кадров, формирование кадрового резерва на гражданской службе и продемонстрировала высокую степень адаптивности.

Ключевые слова: государственное управление, аудит, единая кадровая среда, централизованная бухгалтерия, инсорсинг, корпоративная культура, профессиональное развитие государственных служащих

Дата поступления статьи в редакцию: 9 апреля 2023 года.

CENTRALIZATION OF PROCESS FUNCTIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION: CURRENT ISSUES AND SOLUTIONS (ON THE EXAMPLE OF THE NOVOSIBIRSK OBLAST)

RESEARCH ARTICLE

Valentina A. Dudnikova^a

^a Government of the Novosibirsk Region

Abstract: The article discusses the topical issues in public administration arising in the spheres supporting the activities of public authority – in human resources (HR) and accounting services. The necessity for creating an effective model of public administration at the regional level, which not only meets the needs of modern society but also accounts for the territorial, sectoral, political, and other characteristics of the region, is determined by the search for ways to increase the productivity of the state apparatus using the minimum amount of resources (both financial and physical). Administrative reform aims to optimize the number of civil servants, eliminate duplication, automate and digitize processes. These objectives can be achieved by centralizing or outsourcing some of the duplicated functions. The article analyzes the possibilities for centralizing and automating the functions of HR and accounting services, using the experience of the Novosibirsk region as an example; the stages and main effects obtained from centralization and reorganization are described in the course of the work. The centralization of HR processes provided a stable recruitment and selection system, formed a civil service personnel reserve, and demonstrated a high degree of adaptability.

Keywords: public administration, audit, unified personnel environment, centralized accounting, insourcing, corporate culture, professional development of civil servants

Received: April 9, 2023.

Хорошее управление

Введение

Реалии современного мира требуют от системы государственного управления таких характеристик деятельности, как рациональность и эффективность. Любая деятельность, в том числе и управленческая, связана с поиском путей ее рационального осуществления. Рационализм, как отмечается, предполагает применение наиболее производительных способов выполнения работы, а эффективность – получение наилучших результатов с наименьшими затратами [Колесниченко, Рудакова, Плахов, 2018. С. 167]. Потребность в формировании на региональном уровне эффективной модели государственного управления, не только отвечающей запросам современного общества, но и учитывающей территориальные, отраслевые, политические и иные особенности региона, обусловлена в первую очередь поиском способов повышения производительности государственного аппарата с привлечением наименьших ресурсов для этого (как материальных, так и физических).

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

Современная система менеджмента стремится к тому, чтобы непрофильные, вспомогательные функции (оказание услуг, кадровая работа, бухгалтерский учет) передавались на аутсорсинг или оптимизировались за счет перераспределения внутренних ресурсов. Появление на рынке услуг большого количества аутсорсинговых компаний позволяет говорить о востребованности такой формы трудового взаимодействия. Однако внедрение аутсорсинга в систему государственной службы не представляется возможным в силу законодательных ограничений, в том числе ограничения бюджета [Шаронова, 2017; Sutaryo, Sahari, Jakpar, Balia, 2022. P. 110–133].

Инсорсинг в системе государственного управления

В экономической теории сорсинговые технологии имеют разные пути реализации. Так, одной из форм выступает инсорсинг.

Существуют разные определения инсорсинга. Одни исследователи рассматривают его как разновидность аутсорсинга, но выполнение функционала происходит за счет дочерней компании [Сенатор, 2015. С. 52–54; Rotberg, 2014. P. 511–518]; другие понимают под инсорсингом использование внутренних ресурсов для реализации своих же функций [Лейзин, Неструева, 2020. С. 110]. Инсорсинг – это своего рода внутренний аутсорсинг, когда внутри организации происходит оптимизация функционала.

Инсорсинг в системе государственного управления – это централизованная передача сопутствующих основной деятельности функций государственного органа учреждению, находящемуся в подведомственном подчинении. Как правило, для передачи на инсорсинг отбираются стандартные процессы, которые поддаются алгоритмизации [Долженко, 2014. С. 94].

Реформирование системы государственного управления Новосибирской области осуществлялось за счет централизации полномочий всех органов государственной власти в сфере кадровой службы и бухгалтерского учета.

В 2019 году с целью поиска путей повышения эффективности органов исполнительной власти, в том числе через изменение организационных структур, в регионе была сформирована комиссия по вопросам государственного управления¹.

Деятельность комиссии по государственному управлению основана на механизме аудита, который включает в себя анализ деятельности государственного органа с точки зрения разных показателей. Через аудит полномочий органов государственной власти комиссия по государственному управлению оценивает необходимость институциональных изменений в системе государственного управления.

Особенностью применяемого аудита является то, что он проводится не только уполномоченными на это государственными органами, не являющимися объектами аудита, но и самим органом исполнительной власти, процессы которого подлежат аудиту, что позволяет взглянуть на ситуацию изнутри и извне [Дудникова, 2023. С. 70–71].

При проведении аудита в сфере кадрового обеспечения государственной гражданской службы было обозначено, что на территории Новосибирской области функционируют 30 исполнительных органов государственной власти (государственные органы), в составе каждого органа имеется кадровая служба в количестве от двух до пяти человек в зависимости от штатной численности. Общее количество гражданских служащих, осуществляющих кадровую работу, составляло 55 человек.

При этом кадровые службы государственных органов самостоятельно осуществляли кадровую работу, в том числе проведение конкурсов на замещение вакансий, аттестацию гражданских служащих, формирование кадрового резерва, организацию обучения. Частично обучение гражданских служащих осуществлялось в централизованном порядке в рамках государственного заказа.

1 Об образовании комиссии по вопросам государственного управления в Новосибирской области: постановление Губернатора Новосибирской области от 20.12.2019 № 286. <http://pravo.gov.ru>

В целом реализация кадровой политики в государственных органах отличалась низкой эффективностью работы кадровых служб, субъективностью применяемых методов оценки, формальным подходом к проведению конкурсов и аттестации гражданских служащих, отсутствием системы непрерывного профессионального развития гражданских служащих. Ряд исполнительных органов государственной власти не предъявлял требования к специальным профессиональным знаниям кандидатов и использовал при проведении конкурсных процедур ограниченный набор инструментов оценки. Это приводило к тому, что подавляющее большинство участников таких конкурсов, допускаемых до второго этапа, не соответствовало базовым требованиям к должности, а в формируемый по итогам таких конкурсов резерв включались неквалифицированные кадры.

Проведенный комиссией по государственному управлению аудит дал следующие результаты по кадровой ситуации в областных органах:

- 1) вакансии в государственных органах в 40 % случаев не заполнялись свыше полугода;
- 2) эффективность использования кадрового резерва находилась на низком уровне: доля назначения на должности госслужбы из резерва не превышала 27 % от числа лиц, состоящих в резерве;
- 3) в большинстве государственных органов сложился формальный подход к проведению таких кадровых процедур, как конкурсы, аттестации, присвоение классного чина;
- 4) во всех государственных органах использовались различные поверхностные методы оценки при проведении конкурсных процедур: как правило, индивидуальное собеседование и тестирование на знание законодательства. Только 12 из 30 государственных органов использовали иные, отличные от индивидуального собеседования и тестирования на знание законодательства, методы оценки кадров;
- 5) критерии отбора кандидатов не являлись универсальными и не учитывали актуальных тенденций цифровой трансформации и востребованности новых навыков, отсутствовала модель компетенций;
- 6) в системе профессионального развития государственных гражданских служащих в основном использовались такие формы, как направление на профессиональную переподготовку и повышение квалификации. Не уделялось внимания иным формам профессионального развития;
- 7) по результатам проверок в каждом втором областном органе выявлялись нарушения порядка проведения аттестационных процедур.

Анализ кадровой ситуации в государственных органах Новосибирской области позволил определить основные причины недостатков в деятельности кадровых подразделений:

1) малочисленный состав кадровых служб (2–5 человек) государственных органов не способен обеспечить качественное выполнение большого объема текущей работы одновременно с эффективным проведением оценочных, отборочных и аттестационных процедур;

2) специалисты кадровых служб, как правило, не обладали соответствующими знаниями и умениями в сфере оценки персонала;

3) недостаточное использование возможностей автоматизации, стандартизации и цифровизации кадровых процессов.

В результате в областных органах наблюдался явный дефицит высококвалифицированных кадров – руководителей и специалистов, готовых решать межотраслевые вопросы, работать в условиях мультизадачности и обладающих соответствующим универсальным портфелем компетенций.

Централизация кадровых процессов в структуре органов исполнительной власти Новосибирской области

Проблема неценности кадровых служб на государственной гражданской службе существует давно, функционал кадровой службы воспринимается как вспомогательный, обеспечивающий основную деятельность процесс [Сладкова, Воскресенская, 2021. С. 81]. В настоящее время подход к восприятию кадровой службы меняется, уже сейчас служба подбора персонала выступает как основа для формирования качественного кадрового состава. Принцип клиентоцентричности выходит на первый план при формировании кадровой среды государственной службы, и клиентами, чьим запросам должна отвечать кадровая служба, в такой перспективе становятся не только гражданские служащие, но и граждане, готовые посвятить свою жизнь службе в органах власти [Мартынова, 2019. С. 167].

Целью комиссии по государственному управлению было создание такой структуры, которая позволила бы при минимальных ресурсах обеспечить непрерывный процесс формирования качественного кадрового состава в структуре всех органов исполнительной власти Новосибирской области.

Комиссией по государственному управлению были проанализированы необходимые действия для решения обозначенных проблем и принято решение о трансформации системы кадрового обеспечения органов государственной власти. Инструментом для решения обозначенных проблем стало создание единой системы формирования, оценки и развития кадрового состава исполнительных органов государственной власти посредством централизации кадровых процессов и создания корпоративного университета.

Хорошее управление

Централизация направлена на достижение следующих результатов:

- единство кадровой политики во всех государственных органах Новосибирской области;
- непрерывная работа по формированию качественного кадрового состава и кадрового резерва гражданской службы;
- повышение независимости и объективности оценки потенциала участников конкурсных и аттестационных процедур;
- комплексный подход к оценке компетенций с одновременным применением нескольких инструментов для оценки одних и тех же компетенций;
- рост удовлетворенности участников оценочных процедур за счет возможности выполнять задания в удобное время;
- повышение потребности среди гражданских служащих в профессиональном росте.

Для получения намеченных результатов необходимо было решить следующие задачи:

- внесение соответствующих изменений в региональное законодательство и локальные правовые акты органов государственной власти, должностные регламенты гражданских служащих, иные документы;
- создание организационной структуры, которая обеспечивала бы разработку инструментов оценки и проведение оценки, а также обучение гражданских служащих;
- обеспечение кадровых процессов техническими возможностями цифровизации;
- разработка универсальной, валидной и репрезентативной оценки;
- выстраивание по результатам оценки обучающих программ с учетом потребности служащих, обеспечение качества программ, в том числе с учетом обратной связи от слушателей.

Как известно, важным критерием эффективности деятельности кадровых служб государственных органов является оптимальный состав функций и численности данных структур [Артамонов, 2008. С. 39]. Анализ численного состава кадровых служб дал понимание того, что количество сотрудников, которое есть в наличии в каждом органе государственной власти, не позволяет обеспечить эффективную работу с кадрами даже в отдельно взятом органе. Проведение углубленного качественного анализа кадровых процессов позволило найти оптимальное решение данной проблемы, которое заключалось в передаче полномочий по отдельным кадровым процедурам на другой уровень – в администрацию Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области (Администрация).

Путем внесения изменений в нормативные правовые акты руководителю Администрации были делегированы полномочия:

- по объявлению, проведению конкурсов на замещение вакантной должности гражданской службы и включение в кадровый резерв в исполнительных органах государственной власти Новосибирской области и их территориальных органах;
- по проведению аттестации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Новосибирской области;
- по проведению квалификационного экзамена при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы в исполнительном органе государственной власти Новосибирской области.

Создание организационных условий для проведения заседаний конкурсных и аттестационных комиссий заключается в разработке порядков работы указанных комиссий и формировании их составов. Выделение в структуре Администрации специалистов, централизованно занимающихся организацией и проведением конкурсов на замещение должностей государственной гражданской службы и аттестаций государственных гражданских служащих, позволило разгрузить сотрудников кадровых служб органов государственной власти и обеспечить единые подходы к проведению данных процедур.

Внедрение информационных систем кадрового учета на федеральном и региональном уровнях

Стремительные изменения в современном мире, внедрение постоянных инноваций позволяют не только расширить возможности сферы государственного управления, но и найти способы ее оптимизации, в том числе в сфере кадровых процедур. Целый ряд исследователей, таких как А.М. Игнатова, Т.А. Кулакова, Т.Б. Лаврова, О.С. Рыбкина, Д. Кауфман и др., считает, что внедрение информационно-коммуникационных технологий в сферу государственного управления влечет за собой потребность в организационных изменениях структуры [Игнатова, 2019; Кулакова, 2012; Лаврова, 2020. С. 85–88; Рыбкина, Султанян, 2021; Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2011. P. 220–246]. Кадровые службы также подвергаются изменениям в связи с внедрением информационных систем кадрового учета на федеральном и региональном уровнях.

На современном этапе технологического развития страны и повсеместного распространения цифровых технологий и инноваций особо значимой становится перестройка систем государственного управления в соответствии с трендами. Цифровизация всех сфер общественных отношений, появление большого числа новых каналов коммуникации кардинально расширили возможности для проведения оценки профессиональных и личностных качеств

персонала, а также его образования и развития [Чумаков, 2022. С. 195].

Площадкой для обеспечения централизованной оценки и развития кадров стало ГАУ ДПО «Центр оценки и развития управленческих компетенций» (Корпоративный университет), созданное в 2019 году. Центром осуществляется разработка инструментариев оценки, а также непосредственное проведение оценки профессионально-личностных качеств и управленческого потенциала лиц, принимающих участие в конкурсных и аттестационных процедурах, а также проведение мероприятий по дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих. Штатная численность Корпоративного университета составляет 40 единиц.

Для обеспечения процесса централизации трансформирована внедренная в Новосибирской области с 2018 года собственная государственная информационная система «Кадровый учет государственных гражданских служащих Новосибирской области» (далее – ГИС НСО «КУ ГГС НСО»), а также используется единая образовательная ИТ-платформа «LOOKIT».

Объектами автоматизации ГИС НСО «КУ ГГС НСО» являются Законодательное Собрание Новосибирской области, 30 областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, шесть государственных органов Новосибирской области.

ГИС НСО «КУ ГГС НСО» позволяет осуществить тестирование профессиональных знаний и умений участников конкурсов, гражданских служащих, подлежащих аттестации, кандидатов в резерв управленческих кадров Новосибирской области в подсистеме «Личный кабинет».

Оценка профессиональных и личностных качеств осуществляется дистанционно на базе **единой образовательной** ИТ-платформы «LOOKIT», работу которой сопровождают сертифицированные эксперты – специалисты в области оценки персонала Корпоративного университета.

Таким образом, результатом работы Комиссии по государственному управлению по трансформации сферы кадровой работы в государственных органах стало формирование единой региональной кадровой политики, оптимизация и централизация всех процессов единого взаимосвязанного цикла мероприятий по управлению кадрами: от повышения качества формирования кадрового состава, комплексного подхода к оценке компетенций, повышения профессионализма и компетентности гражданских служащих до автоматизации кадрового делопроизводства и цифровизации кадровых процедур в целом, повышения уровня вовлеченности и удовлетворенности гражданских служащих.

Внедрение практики централизации кадровых процессов за три года дало свои результаты. Обес-

печен единый методологический и практический подход к поиску, отбору и развитию персонала. Кадровые службы 30 областных исполнительных органов государственной власти (в том числе территориальные органы), шесть государственных органов, Законодательного Собрания Новосибирской области замкнуты в едином цифровом контуре ГИС НСО «КУ ГГС НСО» (261 пользователь).

Унификация и более четкая проработка квалификационных требований, полноценное применение инструментов оценки как кандидатов, так и государственных служащих позволили повысить эффективность конкурсных и аттестационных процедур, сформировать качественный кадровый резерв.

Успешно работают четыре постоянно действующих конкурсных и четыре аттестационных комиссии, дифференцированные по группам должностей и областным исполнительным органам.

В рамках работы комиссий:

- проведено 379 конкурсов на вакантные должности, 2138 кандидатов на вакантные должности прошли комплексную оценку компетенций;
- проведено 454 заседания аттестационных комиссий, в рамках которых прошли аттестационные процедуры 1646 государственных гражданских служащих.

Сокращено число объявляемых конкурсов за счет формирования квалификационных требований с учетом области и вида профессиональной деятельности и адекватного кадрового резерва.

Единые стандарты проведения конкурсных и аттестационных процедур позволили исключить их формальный характер, и данные процедуры стали полноценными инструментами подбора кадров, в том числе из внутренних источников (эффект внутренней трудовой миграции – количество гражданских служащих в общем числе участников конкурсов увеличилось с 17 до 37 %). За счет возможности подачи документов по принципу «одного окна» удалось достичь снижения доли несостоявшихся конкурсов на замещение вакансий по причине недостаточного числа кандидатов с 14,7 до 11,5 %. Доля назначений из кадрового резерва выросла с 26,5 до 45,2 %.

Разработана универсальная система оценки, основанная на модели компетенций, дифференцированной по группам и категориям должностей. Оценка компетенций включает в себя трехкомпонентную оценку знаний и умений, личностных качеств и управленческих компетенций, а также оценку цифровых компетенций. Проведение единых унифицированных оценочных процедур осуществляется на всех этапах кадровых процессов квалифицированными практикующими экспертами в области психологии и оценки персонала.

Хорошее управление

Все гражданские служащие, подлежащие аттестации, помимо прохождения комплексной оценки заполняют специальную анкету в целях выявления потенциала карьерного роста. В случае рекомендации подчиненных в кадровый резерв непосредственные руководители заполняют мотивационные бланки с обоснованием.

Были изменены подходы к системе профессионального развития гражданских служащих, состоявшей до недавнего времени из мероприятий по дополнительному профессиональному образованию. Теперь основной образовательной площадкой стал Корпоративный университет, на долю которого приходится 94 % всех обучающих мероприятий.

Активные формы обучения (тренинги, мастер-классы, игровые методы, стратегические сессии, онлайн-симуляции) составили 70 % от всех обучающих мероприятий.

Обучающие программы разрабатываются по результатам проведенной оценки компетенций и направлены на развитие тех, которые недостаточно сформированы, что позволило индивидуализировать подход к обучению. Так, по результатам проведенных в ходе аттестации оценочных процедур на обучение было направлено более 400 служащих с недостаточно развитыми компетенциями, в отношении которых были разработаны индивидуальные планы-графики развития профессиональных и личностных качеств.

Использование дистанционных образовательных технологий в обучении позволило на 57 % увеличить число обученных по сравнению с 2019 годом. Акцент был сделан на самообразовании – создан специализированный информационный ресурс «Портал профессионального развития “Лаборатория управленческих компетенций LOOK”», на котором размещены материалы для самостоятельного изучения. Таким образом, повысилась активность служащих в процессе профессионального развития, нацеленность на обучение увеличилась в 2,5 раза. Уровень удовлетворенности слушателей обучением вырос с 94,8 до 98,8 %.

В целом централизация кадровых процессов обеспечила стабильное функционирование системы подбора и отбора кадров, формирование кадрового резерва на гражданской службе и продемонстрировала высокую степень адаптивности.

Централизация бухгалтерского учета как инструмент обеспечения качественного финансового управления

Курс Правительства Российской Федерации на создание эффективного электронного правительства предопределил развитие всех сфер деятельности в государственном аппарате, в том числе и бюджетного учета. Одним из направлений реформы государственного управления стала централизация бухгал-

терского учета в организациях бюджетной сферы. В связи с этим тема централизации бухгалтерского учета как инструмента обеспечения качественного финансового управления в секторе государственной власти приобрела особую актуальность. Как отмечают специалисты, необходимость построения централизованной системы бухгалтерского учета обусловлена в первую очередь потребностью в унификации и автоматизации процессов бюджетного учета, в повышении достоверности и оперативности бухгалтерской отчетности [Ерженин, 2017. С. 23].

Зачастую бухгалтер в государственном органе может совмещать свою работу с решением вопросов другой сферы деятельности. Например, не редкость в органах государственной власти объединение бухгалтерии и кадрового делопроизводства, эффективность его работы может снижаться.

Передача функций по ведению бухгалтерского учета в централизованные бухгалтерии позволяет оптимизировать расходы на содержание учреждений, повысить эффективность использования бюджетных средств, решать кадровый вопрос. При создании централизованных бухгалтерий полномочия по ведению учета, осуществлению различных расчетов и формированию отчетности передаются из организаций, для которых они являются сопутствующими основной деятельности, в учреждение, которое профилируется на осуществлении данных функций [Дубовик, Ерженин, 2017. С. 33]. В результате обе организации развиваются: одна за счет отказа от непрофильных функций экономит время и средства, вторая путем фокусирования на профильных полномочиях наращивает свой потенциал в этой сфере.

Возможность централизации бухгалтерского учета обеспечивается законодательными новациями в области финансового управления. Так, запуск в работу государственной интегрированной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» явился стимулом к перестройке организационных структур государственных органов. «Электронный бюджет», как единая информационная среда, в которой аккумулируются все сведения о бюджетных операциях государства, позволяет, по мнению специалистов, обеспечивать не только автоматизацию и унификацию финансовых процессов, но и открытость государственного сектора для граждан [Ермоленко, Юргенсон, 2018. С. 149].

Трансформация системы бухгалтерского учета в Новосибирской области началась с внедрения в 2017 году пилотного проекта – единой централизованной системы бюджетного учета и отчетности в государственных органах. В основу этой централизации легла автоматизированная система «Смета». В качестве эксперимента в систему были включены Министерство финансов Новосибирской области, его

территориальные органы и одно подведомственное учреждение.

На первом этапе учетные процедуры были интегрированы в единое информационное пространство, что позволило оптимизировать затраты на консультационную и техническую поддержку на 25 %.

По справедливому замечанию экспертов, в процессе централизации бухгалтерского учета принципиально важным для территориально удаленных государственных структур является перевод всего функционала, отчетности и документации в электронный вид [Садаев, Боканов, 2020. С. 528].

На втором этапе была создана централизованная бухгалтерия на базе подведомственного учреждения – ГКУ «Региональный информационный центр», в который были переданы полномочия по ведению учета и формированию отчетности Министерства финансов Новосибирской области и 30 территориальных органов, что позволило сократить сроки подготовки бухгалтерской отчетности на 20 %².

Уже на данном этапе был положительный эффект от внедрения централизации в бухгалтерском учете:

- решена проблема удаленности территориальных органов путем присоединения учетных функций к централизованной бухгалтерии и обеспечения юридически значимого электронного документооборота;
- унифицированы на базе единой методологии учетные процедуры;
- обеспечен оперативный доступ к информации о финансовой деятельности, что позволяет эффективнее управлять финансовыми активами.

Следующим этапом было предложение, направленное Министерством финансов Новосибирской области в комиссию по государственному управлению, о создании государственного казенного учреждения Новосибирской области «Центр бухгалтерского учета» (ГКУ НСО «ЦБУ»). Цель создания – централизация полномочий по ведению бюджетного (бухгалтерского) учета и формированию отчетности в органах государственной власти и государственных учреждениях Новосибирской области.

Согласно предложению, общая штатная численность органов исполнительной власти и учреждений, которые планировалось обслуживать в ЦБУ, составляла 4 072 человека. Планируемое сокращение в органах государственной власти – 112 штатных единиц. Экономия средств областного бюджета после создания ЦБУ ожидалась начиная с 2021 года, после завершения всех кадровых процедур.

Для расчета необходимой штатной численности создаваемого учреждения использовался существующий

статистический норматив Министерства финансов Новосибирской области (средняя нагрузка на специалиста – количество штатных единиц на одного специалиста). Он составлял 48 единиц на специалиста. По оценкам Министерства финансов Новосибирской области, в органах он на тот момент составлял 31 единицу на одного специалиста, что предполагало рост производительности труда в 1,5 раза за счет большего профессионализма специалистов центра и использования более эффективных технологий.

Вопросы сокращения сотрудников и повышения нагрузки на оставшихся – одна из сторон, которая может подвергаться критике при централизации процедур. Однако, как отмечает заместитель руководителя Федерального казначейства А.В. Дубовик, преимуществом централизации процедур бухгалтерского учета является не только повышение прозрачности бюджетной сферы и качества, корректности и своевременности проведения учетных функций, но и высвобождение трудовых ресурсов, которые могут быть направлены на выполнение иных функций и задач³.

Перед вынесением на заседание комиссии по государственному управлению предложение Министерства финансов Новосибирской области прошло процедуру внешнего аудита, где уполномоченные комиссией аудиторы всесторонне проанализировали его и дали свои заключения о возможности реализации.

В результате аудита предложение получило следующие существенные замечания:

– расчет необходимого количества сотрудников произведен на основании нормы обслуживания, сложившейся в данной конкретной организации (Министерство финансов Новосибирской области) и не является объективным. Более точным является расчет текущей численности работников по фактическим затратам времени с применением хронометража и фотографии рабочего времени. Помимо указанных способов существует способ факторного нормирования;

– существующие нормативы охватывают все виды бухгалтерских работ, выполняемых без использования программных технических средств. Для расчета работы, а также при внедрении более совершенной, чем это предусмотрено в нормативах времени, организации труда нормативы следует разрабатывать методом технического нормирования и вводить в установленном порядке местные нормативы, соответствующие более высокой производительности труда;

– приведенный рост производительности в 1,5 раза, появляющийся при увеличении количества

2 Опыт регионов по централизации бухгалтерского учета и отчетности. <https://www.krista.ru/products/regexpcentralization/>

3 Опыт Российской Федерации по централизации бухгалтерского учета и отчетности. <https://www.roskazna.gov.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1402771/>

Хорошее управление

сотрудников, получающих услуги бухгалтерского учета, с 31 в органах до 48 при создании центра, и планируемая экономия бюджетных средств с 2021 года (112 сокращенных сотрудников против 90 вновь принятых в ЦБУ) представляются недостаточными для использования существующего потенциала возможной оптимизации. Проводимая централизация бухгалтерских услуг в коммерческих организациях признается эффективной при снижении численности занятых в бухгалтерском обслуживании от 30 %. В нашем случае это 112 сотрудников минус 30 % – 78, а не 90 сотрудников, заявленных Министерством финансов Новосибирской области;

– не проработан механизм интеграции сведений из государственной информационной системы Новосибирской области «Кадровый учет государственных гражданских служащих Новосибирской области» в АС «Смета» для эффективной организации работы, выполняемой специалистами ЦБУ, и исключения дублирования данных. Реализация данного механизма потребует единовременного финансирования из областного бюджета, что является экономически выгодным по отношению к финансированию расходов на оплату труда сотрудников ЦБУ, выполняющих указанные функции;

– в обосновании не приведен состав сокращаемых сотрудников и количество сотрудников, остающихся на местах в бухгалтериях органов государственной власти Новосибирской области. Также неясен алгоритм работы создаваемого центра и механизм взаимодействия бухгалтерий органов государственной власти Новосибирской области с обслуживающим ЦБУ. При остающейся ответственности за ведение бухгалтерского учета на руководителях органов государственной власти Новосибирской области и учреждений вероятен подход руководителей к сохранению у себя бухгалтерских должностей более высокой (управленческой) квалификации и сокращению рядовых исполнительских должностей. При создании в ЦБУ избыточного количества должностей, в том числе должностей, подразумевающих более высокую квалификацию, и управленческих должностей, может значительно снизиться эффект от экономии средств на содержание бухгалтерий органов государственной власти Новосибирской области;

– при недостаточном качестве и неэффективной организации процессов оказания бухгалтерских услуг повышается риск увеличения сотрудников бухгалтерий органов государственной власти Новосибирской области, так как ответственность за ведение бухгалтерского учета и необходимость проведения различных бухгалтерских операций вынудят руководителей органов государственной власти Новосибирской области и учреждений ис-

кать решения. Это еще больше может снизить планируемые эффекты и смысл централизации бухгалтерского учета. В приведенных Министерством финансов Новосибирской области материалах нет информации о планируемой организации процессов работы центра и схемы взаимодействия с бухгалтериями органов государственной власти.

Пакет документов был доработан с учетом полученных замечаний аудиторов и представлен на рассмотрение комиссией. Министерством финансов Новосибирской области были уточнены применяемые нормативы расчета численности и производительности планируемых работ в создаваемом центре, изменены и обоснованы параметры создания центра, синхронизированы процессы сокращения высвобождаемых сотрудников органов и прием сотрудников создаваемого центра, разработана «дорожная карта» процесса создания ГКУ НСО «ЦБУ».

В областном бюджете были предусмотрены бюджетные ассигнования Министерству финансов Новосибирской области на финансирование деятельности ГКУ НСО «ЦБУ». Расчет общей потребности в бюджетных ассигнованиях на создаваемое учреждение в 2020 году был предусмотрен в размере 87 699,2 тыс. рублей.

В итоге после обсуждения на заседании комиссии было принято решение о согласовании создания ГКУ НСО «ЦБУ» со штатной численностью в пределах общей численности передаваемых из областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области штатных единиц на реализацию полномочий по централизации бухгалтерского учета. Фактическое наполнение штатной численности учреждения в количестве 90 штатных единиц производить по мере передачи централизуемых полномочий областными исполнительными органами государственной власти Новосибирской области.

Реализованная Министерством финансов и налоговой политики Новосибирской области модель централизации учета – функционально-технологическая централизация (единая бухгалтерская служба, единое информационное пространство) позволила обеспечить унификацию учетных процедур и электронного документооборота как основы цифровой среды учетных данных.

По итогам внедрения централизованного учета трудозатраты на ведение аналитического учета в регистрах бухгалтерского учета сократились в 1,66 раза, на подготовку платежных документов – в 2,5 раза, на формирование отчетности – практически в два раза. При этом ожидаемое снижение себестоимости реализации функции по ведению учета составит около 48 %.

Заключение

Таким образом, благодаря работе комиссии по государственному управлению в Новосибирской области были оптимизированы процессы в сфере кадровой работы и бухгалтерского учета и отчетности. Полученные результаты свидетельствуют об эффективности предпринятой реорганизации. Но на достигнутом не следует останавливаться. Напротив, возможности, которые предоставляют современные технологии, позволяют искать и находить новые направления деятельности по улучшению качества работы системы государственного управления. Так, реализуемые Минфином России проекты по созданию единой электронной системы формирования данных госфинансов предусматривают создание к 2027 году единой электронной системы формирования данных учета и отчетности государственных финансов. Такая система даст возможность не только аккумулировать всю необходимую учетную информацию на одной платформе, но и производить комплексную оценку, на начальном этапе процесса предвидеть риски возможных правонарушений и использовать накопленную инфор-

мацию в целях повышения эффективности управленческих решений.

Что касается вопроса централизации кадровых процедур на государственной гражданской службе, то последние новеллы федерального законодательства о государственной гражданской службе закрепили на федеральном уровне обязательность проведения оценки профессионального уровня кандидатов, претендующих на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, независимо от способа назначения на должности – по конкурсным процедурам или без них. Созданная в Новосибирской области система подбора и оценки персонала позволяет уже сейчас проводить комплексную оценку профессионального уровня кандидатов.

Уже сегодня на уровне Сибирского федерального округа обсуждается законодательная инициатива о распространении опыта Новосибирской области в части централизации кадровых процедур и проведения оценки профессиональных и личностных качеств государственных гражданских служащих и граждан, претендующих на замещение должностей гражданской службы.

Литература

- Артамонов А.Д. Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления: дис. ... д-ра экон. наук, 2008.
- Доляженко Р.А. Опыт оптимизации, централизации и инсорсинга HR-функций в коммерческом банке. *Вестник НГУЭУ*. 2014. № 3. С. 92–101.
- Дубовик А.В., Ерженин Р.В. Перспективные направления развития бухгалтерии организаций сектора государственного управления. *Финансовый журнал*. 2017. № 2. С. 27–37.
- Дудникова В.А. Новые модели функционирования государственного сектора: поиски практика. *Развитие территорий*. 2023. № 1 (31). С. 66–73.
- Ерженин Р.В. Централизованная бухгалтерия в секторе государственного управления (теория и практика). М.: РИОР; Инфа-М, 2017.
- Ермоленко А.В., Юргенсон О.А. Централизация бухгалтерского (бюджетного) учета субъектов Российской Федерации на основе применения веб-ориентированных решений. *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета*. 2018. № 6. С. 148–152.
- Игнатова А.М. Политические и концептуальные основания трансформации государственного управления в современной России: дис. ... канд. полит. наук, 2019.
- Колесниченко Е.А., Рудакова О.В., Плахов А.В. Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций. *Среднерусский вестник общественных наук*. 2018. № 2. С. 161–175.
- Кулакова Т.А. Административная реформа и трансформация взаимодействия государства и общества (на примере России): дис. ... д-ра полит. наук, 2012.
- Лаврова Т.Б. Кадровое обеспечение государственной службы: вопросы цифровой трансформации. *Карельский научный журнал*. 2020. Т. 9. № 4. С. 85–88.
- Лейзин И.Б., Неуструева А.С. Аутсорсинг и инсорсинг в сфере информационных технологий. *Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования*. 2020. № 7 (49). <https://cyberleninka.ru/article/n/outsourcing-i-insorsing-v-sfere-informatsionnyh-tehnologiy>
- Мартынова С.Э. Концепция «сервисного» государства в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления. *Вестник Тюменского государственного университета*. 2019. № 8. С. 165–173.
- Рыбкина О.С., Султанян Н.А. Перспективы развития системы государственного управления в современной России. *Аллея Науки: науч.-практ. электрон. журн*. 2021. № 6. https://alley-science.ru/domains_data/files/1June2021/PERSPEKTIVY%20RAZVITIYA%20SISTEMY%20GOSUDARSTVENNOGO%20UPRAVLENIYA%20V%20SOVREMENNOY%20ROSSII.pdf
- Садаев С.Ш., Боканов А.А. Переход к системе централизованного бюджетного учета. *Московский экономический журнал*. 2020. № 7. С. 525–531.
- Сеннатор А. Аутсорсинг: надежды и реалии (Инсорсинг). *Intelligent Interprise*. 2015. № 1. С. 52–54.
- Сладкова Н.М., Воскресенская О.А. Стандартизация и цифровизация кадровых процессов в органах государственной власти с учетом принципа клиентоцентричности. *Государственная служба*. 2021. № 5. С. 80–91.
- Чумаков Н.К. Особенности профессионального развития государственных гражданских служащих в условиях цифровизации. *Образование и право*. 2022. № 11. С. 195–199.
- Шаронова А.М. Что делать с численностью государственных служащих? Оптимизировать или расширять? Скиф. 2017. № 14. <https://cyberleninka.ru/article/n/chto-delat-s-chislennostyu-gosudarstvennyh-sluzhaschih-optimizirovat-ili-rasshiryat>

Хорошее управление

- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2011. № 3 (2). P. 220–246. In English
- Rotberg R.I. Good governance means performance and results. *Governance*. 2014. № 27 (3). P. 511–518. In English
- Sutaryo S., Sahari S., Jakpar S., Balia S.S. Internal audit function and public service quality: Evidence from Indonesian local governments. *Public Administration Issues*. 2022. № 5 (Special Issue I, electronic edition). P. 110–133. In English

References

- Artamonov A.D. Forming a criteria system for the efficiency of state and municipal governance: dissertation of Doctor of Economics, 2008. In Russian
- Chumakov N.K. Features of the professional development of public civil servants in the context of digitalization. *Obrazovaniye i pravo*. 2022. No. 11. P. 195–199. In Russian
- Dotzhenko R.A. Experience of optimization, centralization, and insourcing of HR function in a commercial bank. *Vestnik NGUEU*. 2014. No. 3. P. 92–101. In Russian
- Dubovik A.V., Erzhenin R.V. Accounting development perspective in the Russian government agencies. *Finansovyy zhurnal*. 2017. No. 2. P. 27–37. In Russian
- Dudnikova V.A. New models of functioning of the public sector: search practice. *Razvitiye territoriy*. 2023. No. 1 (31). P. 66–73. In Russian
- Erzhenin R. V. The centralized accounting in the sector of public administration (the theory and practice). Moscow: RIOR, Infra-M, 2017. In Russian
- Ermolenko A.V., Yurgenson O.A. Centralization of accounting (budgetary) registered entities of the Russian Federation based on web solutions. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. 2018. No. 6. P. 148–152. In Russian
- Ignatova A.M. Political and conceptual foundations for transforming the public administration in modern Russia: dissertation of the Candidate of Political Sciences, 2019. In Russian
- Kolesnichenko E.A., Rudakova O.V., Plakhov A.V. The Effectiveness of government management: Russia on the backdrop of world trends. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*. 2018. No. 2. P. 161–175. In Russian
- Gulakova T.A. Administrative reform and transformation of interaction between state and society (on the example of Russia): dissertation of Doctor of Political Sciences, 2012. In Russian
- Lavrova T.B. Civil service personnel: digital transformation issues. *Karel'skiy nauchnyy zhurnal*. 2020. Vol. 9. No. 4. P. 85–88. In Russian
- Leyzin I.B., Neustrueva A.S. Outsourcing and insourcing in the sphere of information technologies. *Innovatsionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya*. 2020. No. 7 (49). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/outsourcing-i-insourcing-v-sfere-informatsionnyh-tehnologiy> In Russian
- Martynova S.E. The concept of «service» state in the context of the post-industrial paradigm of social management. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2019. No. 8. P. 165–173. In Russian
- Rybkina O.S., Sultanyan N.A. Prospects for developing the public administration system in modern Russia. *Alleya nauki*. 2021. No. 6. URL: https://alley-science.ru/domains_data/files/1June2021/PERSPEKTIVY%20RAZVITIYA%20SISTEMY%20GOSUDARSTVENNOGO%20UPRAVLENIYA%20V%20SOVREMENNOY%20ROSSII.pdf In Russian
- Sadaev S.Sh., Bokanov A.A. Transitioning to the system of centralized budget accounting. *Moskovskiy ekonomicheskyy zhurnal*. 2020. No. 7. P. 525–531. In Russian
- Sennator A. Outsourcing: hopes and realities (Insourcing). *Intelligent Enterprise*. 2015. No. 1. P. 52–54. In Russian
- Sladkova N.M., Voskresenskaya O.A. Standardization and digitalization of personnel processes in public authorities considering the principle of customer-centricity. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 5. P. 80–91. In Russian
- Sharonova A.M. What should be done with the number of civil servants? Optimize or expand? *Skif*. 2017. No. 14. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/chto-delat-s-chislennostyu-gosudarstvennyh-sluzhaschih-optimizirovat-ili-rasshiryat> In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Валентина Анатольевна Дудникова, первый заместитель руководителя администрации – руководитель Департамента организации управления и государственной гражданской службы Администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области (Правительство Новосибирской области (Российская Федерация, 630007, Новосибирск, Красный проспект, 18). E-mail: dva@nso.ru

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

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Valentina A. Dudnikova, First Deputy Head of Administration, Head of the Department for Organization of Management and State Civil Service of the Administration of the Governor of the Novosibirsk Region and the Government of the Novosibirsk Region (Government of the Novosibirsk Region (8, Krasnyy Prospekt, Novosibirsk, 630007, Russian Federation). E-mail: dva@nso.ru

For citation: Dudnikova V.A. Centralization of process functions in public administration: current issues and solutions (on the example of the Novosibirsk Oblast). *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2023. No. 2. P. 29–38.