

УДК 351.9

DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-101-106

Анализ теоретических подходов к определению качества, эффективности и результативности государственного управления в контексте целеполагания аудита государственного управления



Павлова Анастасия Сергеевна

Младший научный сотрудник

Института финансовых исследований Финансового факультета

Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
(Москва)

Развитие теоретических и методических основ аудита государственного управления приобретает особую актуальность в контексте направленности государственной политики на достижение национальных целей. Цель работы состоит в предложении подхода к целеполаганию аудита государственного управления на основе анализа теоретических подходов к определению качества, эффективности и результативности государственного управления. В статье использовались общие методы научного познания, в том числе методы эмпирического и теоретического исследования, в том числе с помощью метода библиометрического анализа проведена оценка публикаций, размещенных в eLIBRARY.RU. В результате исследования сформирован подход к целеполаганию аудита государственного управления на основе выделения уровней по критерию смыслового фокуса и глубины анализа управленческой деятельности, что обеспечило вклад в приращение научного знания в части развития теоретических основ государственного управления и государственного аудита, уточнения понятийного аппарата и рассмотрения качества, эффективности, результативности государственного управления со стороны целеполагания аудита государственного управления.

Ключевые слова: качество государственного управления, эффективность государственного управления, результативность государственного управления, аудит государственного управления, национальные цели развития, целеполагание аудита

Для цитирования: Павлова А.С. Анализ теоретических подходов к определению качества, эффективности и результативности государственного управления в контексте целеполагания аудита государственного управления // Вестник экономики, права и социологии. 2026. № 1. С. 101–106. DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-101-106.

Одним из направлений развития теоретических основ аудита государственного управления является разработка подхода к его целеполаганию, что в настоящее время исследовано фрагментарно. Понятия качества, эффективности и результативности государственного управления лежат в основе критериев его оценки и, следовательно, формируют фунда-

мент для постановки целей аудита государственного управления. Изучение подходов отечественных исследователей к пониманию качества, эффективности и результативности государственного управления обеспечит релевантность постановки целей аудита государственного управления, объективность и системность в оценке государственного управления.

Вопрос эквивалентности категорий «эффективность», «результативность», «качество государственного управления» является предметом дискуссий многих отечественных ученых. В работах ряда исследователей прослеживается смешение понятий «эффективность», «результативность» и «качество государственного управления». При этом С.А. Братченко справедливо отмечает необходимость разграничения указанных категорий [1]. В целях оценки разработанности и системности научных исследований в рассматриваемой области с использованием метода библиометрического анализа проведена оценка публикаций, размещенных в научной электронной библиотеке *eLIBRARY.RU* и выделенных по критерию наличия в ключевых словах фраз «качество», «эффективность» и «результативность государственного управления».

В части категории качества государственного управления по результатам поискового запроса найдены 131 публикация, первая из которых датирована 2009 г. (рис. 1). Устойчивого тренда на снижение или рост общего количества публикаций по рассматриваемой тематике не выявлено, однако первый пик публикационной активности пришелся на 2015 г. вследствие высокой изменчивости макроэкономической конъюнктуры и, следовательно, необходимости в сложившихся условиях повышения качества государственного управления, второй – на 2017 г. в связи с введением санкций и наличием внешнеполитических вызовов, для нивелирования которых требовалось применение новых подходов в государственном управлении, третий – на 2020–2021 гг. вследствие отложенного эффекта от перехода к проектному управлению в государственном секторе, что требовало поиска новых подходов к оценке проектной деятельности.

В целях выделения исследователей, чьи труды признаны научным сообществом значимыми, проведена оценка объемов совокупного цитирования авторов. К наиболее цитируемым ученым отнесены С.А. Братченко, Л.И. Никовская, И.А. Скалабан, Н.Ф. Попова, Е.И. Добролюбова, И.А. Коршунов, О.С. Гапонова, Е.А. Колесниченко, О.В. Рудакова, А.В. Плахов (табл. 1).

Анализу эффективности государственного управления посвящено большее число научных публикаций: по результатам

поискового запроса найдены 486 публикаций, первая из которых датирована 2007 г. (рис. 2).

По результатам анализа также установлено, что наибольший вклад в развитие теоретических подходов к содержанию эффективности государственного управления внесли В.А. Ильин, С.А. Кожевников, М.В. Морев, Г.Ю. Гагарина, Е.И. Дзюба, Р.В. Губарев, Ф.С. Файзуллин, Н.В. Ворошилов, А.А. Шабунова, И.Н. Барциц (табл. 2).

Анализу результативности государственного управления посвящено наименьшее число научных публикаций: по результатам поискового запроса найдены 16 публикаций, первая из которых датирована 2011 г. (рис. 3).

По результатам анализа также установлено, что наибольший вклад в развитие теоретических подходов к содержанию результативности государственного управления (по совокупности цитирования их статей) внесли С.А. Братченко, Е.Л. Писаревский, Л.Г. Соколова (табл. 3).

Библиометрический анализ статей в российской научной литературе, размещенной в электронной библиотеке *eLIBRARY.RU*, позволил выявить как ключевых исследователей, так и наиболее значимые научные школы в рассматриваемых областях. Кроме того, сделан вывод о приоритетном внимании ученых к проблемам эффективности государственного управления. Результаты анализа также подтвердили зависимость между трансформациями в государ-

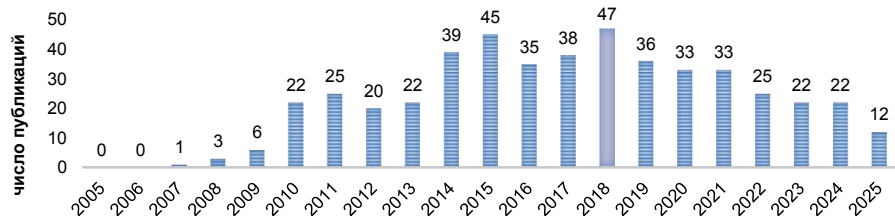


Рис. 1. Количество публикаций в научных журналах в сфере анализа качества государственного управления за 2005–2025 гг.

Таблица 1
Цитируемость авторов в сфере анализа качества государственного управления за 2005–2025 гг.

10 наиболее цитируемых авторов	Количество цитирований автора
Братченко С.А.	198
Никовская Л.И.	128
Скалабан И.А.	128
Попова Н.Ф.	69
Добролюбова Е.И.	63
Коршунов И.А.	55
Гапонова О.С.	55
Колесниченко Е.А.	46
Рудакова О.В.	46
Плахов А.В.	46



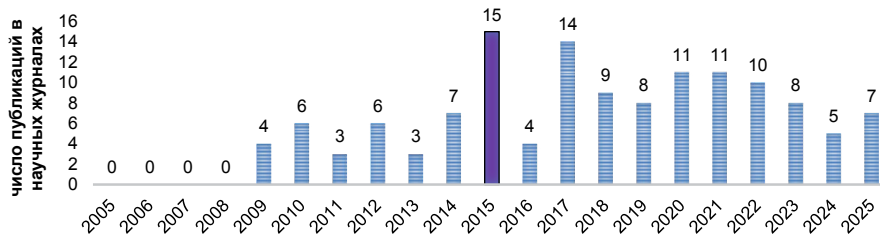
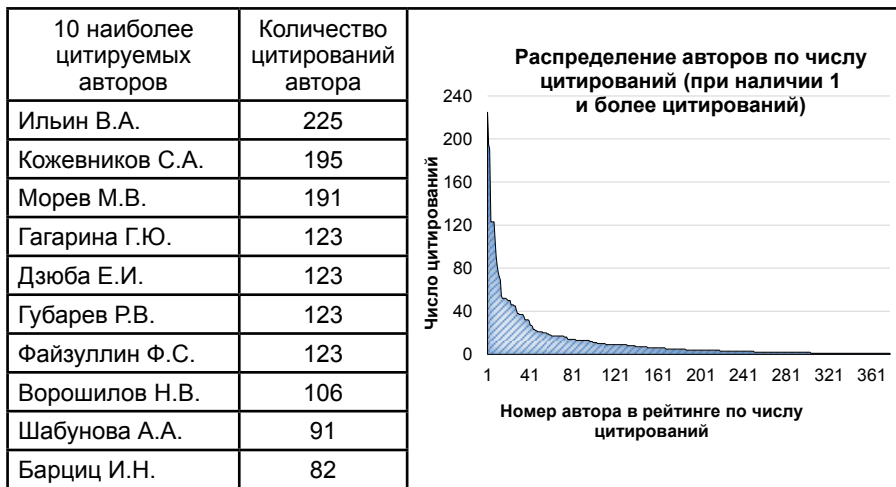


Рис. 2. Количество публикаций в научных журналах в сфере анализа эффективности государственного управления за 2005–2025 гг.

исследователей – представителей наиболее значимых научных школ – в целях выделения подходов к трактовке и соотношению понятий эффективности, результативности и качества государственного управления как основы определения целеполагания аудита государственного управления. По результатам отбора, систематизации и последующей группировки взглядов отечественных исследователей на проблематику определения эффективности, результативности и качества государственного управления выделены следующие научные подходы:

Цитируемость авторов в сфере анализа эффективности государственного управления за 2005–2025 гг.



ности государственного управления.

1. Функционально-целевой подход с акцентом на качество государственного управления. Представители подхода: С.А. Братченко, Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров.

С.А. Братченко отмечает, что эффективность и результативность государственного управления зависят от качества государственного управления: эффективность характеризует успехи управления безотносительно степени достижения целей, а результативность – безотносительно затрат [1].

Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров расширяют подход С.А. Братченко и, помимо результативности и эффективности, рассматривают обоснованность государственного вмешательства в качестве параметра качества государственного управления [2].

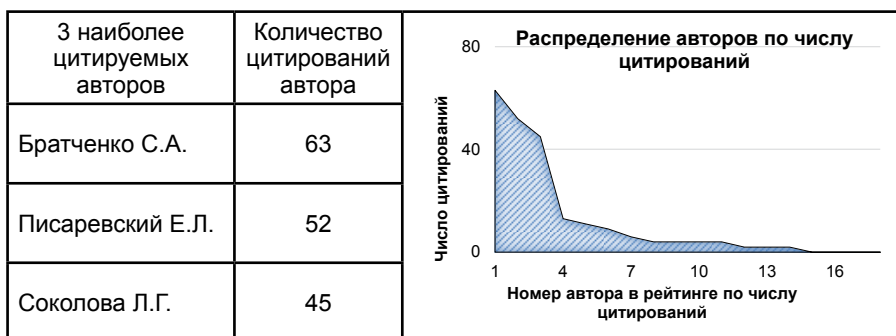
Обобщающей характеристикой в подходах авторов является оценка качества государственного управления через анализ степени достижения общественно значимых результатов.



Рис. 3. Количество публикаций в научных журналах в сфере анализа результативности государственного управления за 2005–2025 гг.

Таблица 3

Цитируемость авторов в сфере анализа результативности государственного управления за 2005–2025 гг.



Эффективность характеризует успехи управления безотносительно степени достижения целей, а результативность – безотносительно затрат [1].

Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров расширяют подход С.А. Братченко и, помимо результативности и эффективности, рассматривают обоснованность государственного вмешательства в качестве параметра качества государственного управления [2].

2. Функционально-целевой подход с акцентом на эффективность государственного управления.

Представители подхода: Н.В. Ворошилов, Н.Ф. Попова, С.А. Кожевников, Е.Д. Копытова, В.А. Ильин, Т.В. Ускова, И.Ю. Чазова.

В отличие от рассмотренного выше подхода, функционально-целевой подход с акцентом на эффективность государственного управления уделяет преимущественное внимание необходимости повышения эффективности, а не качества государственного управления и объединяет в себе два ключевых измерения: оценка исполнения функций органов государственной власти / достижение ими результатов (например, Н.Ф. Попова измеряет эффективность государственного управления критериями, характеризующими соотношение целей и результатов [3]; С.А. Кожевников, Е.Д. Копытова, В.А. Ильин, Т.В. Ускова, И.Ю. Чазова сводят оценку эффективности государственного управления к анализу достижения органами государственной власти результатов деятельности [4; 5] и направленность на удовлетворение потребностей населения (например, Н.В. Ворошилов рассматривает эффективность государственного управления в том числе с позиции степени удовлетворения потребностей населения [6]).

3. Подход на основе идей концепции «*Good Governance*» с акцентом на качество государственного управления.

Представители подхода: И.И. Смотрицкая.

Взгляд И.И. Смотрицкой [7] на качество государственного управления можно определить как подход, основанный на идеях концепции «*Good Governance*», поскольку указанная концепция предусматривает учет как сроков достижения целей, так и затрат ресурсов на их достижение, что сближает его с функционально-целевым подходом с акцентом на качество государственного управления.

4. Затратно-результативный подход с акцентом на эффективность государственного управления.

Представители подхода: Л.Г. Соколова.

Подход на основе идей концепции «*Good Governance*» и затратно-результативный подход сближает учет как результатов деятельности, так и использованных ресурсов, однако если первый подход уделяет первостепенное внимание качеству государственного управления, то второй – эффективности государственного управления [8].

5. Ценностно-интегративный подход с акцентом на социальную эффективность государственного управления.

Представители подхода: И.Н. Барциц, Е.А. Колесниченко, О.В. Рудакова, А.В. Плахов.

В отличие от рассмотренных подходов ценностно-интегративный подход к государственному управлению делает больший акцент на социальный аспект и объединяет идеи И.Н. Барцица (интеграция понятий нравственности, справедливости, оп-

тимальности, силы, разумности, целесообразности, обоснованности в определении эффективности) [9], а также взгляды Е.А. Колесниченко, О.В. Рудаковой, А.В. Плахова, которые выделяют социальную эффективность государственного управления, зависящую от четкости и работоспособности механизмов общественной координации [10].

6. Индексный подход с акцентом на качество государственного управления.

Представители подхода: А.Г. Барабашев, А.А. Макаров, И.А. Макаров.

В отличие от рассмотренных подходов, индексный подход А.Г. Барабашева, А.А. Макарова и И.А. Макарова предполагает использование широкого спектра страновых индексов для оценки качества государственного управления. Это позволяет рассматривать государственное управление как «пронизывающее» общество, то есть учитывающее его многогранность и взаимосвязь различных аспектов [11].

В целях последующего определения целеполагания аудита государственного управления выделены лучшие наработки отечественных научных школ в области подходов к оценке государственного управления (оценка на основе объективных критериев, ориентация на практическую составляющую, ориентация на учет целей государственной политики), учет затрат на достижение целей, многоаспектность оценки, системность и комплексность (связь целей, процессов и результатов деятельности), фокус на рациональном использовании ресурсов) и ограничения при применении рассмотренных подходов со стороны государственного аудита (вопрос измерения функций, оценка качественных показателей, неучет специфики объектов, неориентация на долгосрочные цели, отсутствие фокуса на экономической эффективности, подходы к отбору индексов для оценки).

Автором сделана попытка предложить подход к целеполаганию аудита государственного управления на основе выделения уровней целеполагания по критерию смыслового фокуса и глубины анализа управленческой деятельности (табл. 4). 1-й уровень предусматривает анализ качества государственного управления посредством оценки соответствия деятельности органов государственной власти (государственных органов) установленным требованиям и оценки достижения результатов деятельности органов государственной власти (государственных органов). На 1-м уровне фокус сосредоточен на соответствии процессов, структур и процедур установленным нормам, стандартам и принципам с целью подтверждения функционирования системы государственного управления согласно установленным правилам. 2-й уровень предусматривает анализ эффективности государственного управления путем оценки соотношения достигнутых результатов и затрат на их достижение и оценки деятельности

Таблица 4

Подход к целеполаганию аудита государственного управления

Уровень целеполагания	Цели 1-го порядка	Цели 2-го порядка	Ключевой ориентир
1-й уровень	Оценка качества государственного управления	Оценка соответствия деятельности органов государственной власти (государственных органов) установленным требованиям	Выполнение государственных функций
		Оценка достижения результатов деятельности органов государственной власти (государственных органов) (результативность государственного управления)	Достижение целей деятельности
2-й уровень	Оценка эффективности государственного управления	Оценка соотношения достигнутых результатов и затрат на их достижение с целью оценки степени минимизации затрат (оценка экономической эффективности)	Минимизация затрат
		Оценка деятельности органов государственной власти (государственных органов) в контексте влияния на достижение целей, установленных в документах стратегического планирования	Достижение стратегических целей

органов государственной власти (государственных органов) в контексте влияния на достижение целей, установленных в документах стратегического планирования. На 2-м уровне фокус сосредоточен на оценке степени минимизации затрат во взаимосвязи с достижением целей и влияния выполняемых действий на возможность достичь долгосрочных целей. Рассмотренные уровни целеполагания находятся во взаимозависимости: качество (соблюдение норм и процедур) создает условия для достижения эффективности; эффективность не гарантируется качеством, если не обеспечены минимизация затрат и достижение долгосрочных целей.

Таким образом, разработанный подход к целеполаганию аудита государственного управления обеспечивает вклад в приращение научного знания в части развития теоретических основ государственного управления и государственного аудита, уточнения понятийного аппарата и рассмотрения качества, эффективности, результативности государственного управления со стороны целеполагания аудита государственного управления, систематизации и разработки объективных направлений оценки государственного управления.

Литература:

- Братченко С.А. К вопросу о понятии качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 1. С. 57–72.
- Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления: монография. М.: Издат. дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 150 с.
- Попова Н.Ф. Оценка эффективности государственного управления // Современный юрист. 2017. № 1(18). С. 8–17.
- Кожевников С.А., Копытова Е.Д. Эффективность государственного управления: проблемы и методы повышения: монография / Под ред. науч. рук. В.А. Ильина. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2018. 208 с.
- Чазова И.Ю. Оценка эффективности системы государственного управления // Евразийский Союз Ученых. 2020. № 1-4 (70). С. 53–59.
- Ворошилов Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории. 2015. № 3 (77). С. 143–158.
- Смотрицкая И.И. Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 5. С. 7–22.
- Соколова Л.Г. Эффективность государственного и муниципального управления // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 6. С. 117–120.
- Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64–71.
- 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.
- Барабашев А.Г., Макаров А.А., Макаров И.А. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 7–38.

**Theoretical Approaches Analysis to Determining the Quality,
Effectiveness and Efficiency of Public Administration
in the Context of Objectives of State Governance Audit**

Pavlova A.S.

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

The development of theoretical and methodological foundations of public administration audit is becoming particularly relevant in the context of the state policy's focus on achieving national goals. The aim of this work is to propose an approach to goal-setting in public administration audit, based on an analysis of theoretical approaches to defining the quality, efficiency, and effectiveness of public administration. The study employed general methods of scientific inquiry, including both empirical and theoretical research methods. In particular, a bibliometric analysis was used to evaluate publications indexed in eLIBRARY.RU. As a result of the research, an approach to goal-setting in public administration audit was developed. It is based on identifying levels according to the criterion of semantic focus and depth of analysis of managerial activities. This contributes to the advancement of scientific knowledge in the following areas: development of theoretical foundations of public administration and public audit, clarification of the conceptual framework, examination of the quality, efficiency, and effectiveness of public administration from the perspective of goal-setting in public audit.

Key words: quality of public administration, efficiency of public administration, effectiveness of public administration, audit of public administration, national development goals, audit objectives

