

На правах рукописи

КИЧАЛО Юрий Ярославович

**РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 5.2.3 – Региональная и отраслевая экономика
(стандартизация и управление качеством продукции)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург – 2025

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Леонова Татьяна Иннокентьевна

Официальные оппоненты: **Зворыкина Татьяна Ивановна**
доктор экономических наук, профессор,
Акционерное общество «Институт региональных экономических исследований (ИРЭИ)», руководитель Центра научных исследований и технического регулирования услуг

Семенов Виктор Павлович
доктор экономических наук, профессор,
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Балтийский государственный технический университет «ВОЕНМЕХ» им. Д.Ф. Устинова», профессор кафедры менеджмента организации

Ведущая организация - Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный электротехнический университет «ЛЭТИ» им. В.И. Ульянова (Ленина)»

Защита состоится «___» _____ 2025 года в ___ часов ___ минут на заседании диссертационного совета 24.2.386.02 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» по адресу: 191023, Санкт-Петербург, наб. канала Грибоедова, д. 30-32, литер А, ауд. _____

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте <https://unecon.ru/nauka/dis-sovety/dissertaczii-predstavlennye-v-spbgeu/> федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет».

Автореферат разослан « _____ » _____ 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Хорева Л.В.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Качество государственного управления является ключевым фактором, определяющим уровень социально-экономического развития страны, ее безопасность и в конечном итоге качество жизни населения. В настоящее время Правительством РФ осуществляется деятельность по повышению качества государственного управления (ГУ) в таких направлениях как повышение качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, функций и сервисов населению; использование цифровых технологий; внедрение стратегического и проектного управления; формирование высококвалифицированных кадров государственной службы; развитие механизмов оценки обратной связи регулирующего воздействия; расширение участия граждан в государственном (муниципальном) управлении.

Перечисленные выше ключевые направления являются важными и актуальными в настоящий момент, но не исчерпывающими, так как качество государственного управления — это многогранная категория, связанная со множеством требований заинтересованных сторон к уровню качества, что требует комплексного исследования содержания этого понятия и методов повышения качества.

В литературе отмечается, что современное состояние госуправления РФ имеет невысокое качество, что определяется разрывом управленческих решений с ожиданиями общества и наличием патологий в реализации управления. Также анализ динамики GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) демонстрирует низкий рейтинг качества госуправления РФ. Хотя, индекс GRICS не лишен недостатков в отношении наличия искаженной информации и требует корректировок по выявлению истинного уровня качества национального госуправления, тем не менее низкий индекс GRICS является определенной характеристикой недостаточно высокого качества госуправления РФ. Современные тенденции указывают на необходимость усиления мер по улучшению управленческих процессов и повышению качества государственного управления в целом.

Качество ГУ отражает степень удовлетворённости граждан и организаций результатами деятельности государства. Повышение качества ГУ достигается посредством методов Всеобщего управления качеством (ВУК), применяемыми передовыми процессами, технологиями и инструментами, одним из которых является оценка соответствия характеристик качества ГУ, которая лежит в основе мероприятий по повышению качества ГУ.

Вместе с тем в научной литературе недостаточно рекомендаций по оценке качества в рамках имеющейся методологии ВУК.

Актуальность вопроса и недостаточная его изученность обусловили выбор темы, цели, задачи и способы исследования.

Степень разработанности научной проблемы в диссертации отражается в изучении научных источников и нормативной документации по вопросам, связанным с качеством ГУ и его оценкой.

Вопросы государственного управления рассматривались в трудах Атаманчука Г.В., Бабкина А.В., Захарова В.М., Машарова И.М., Метлицкого А.С., Никонова О.В., Охотского Е.В., Радченко А.И., Резера Т.М., Сеницына Е.В., Ходырева В.В., Чернобеля Г.Т., Шашиной Н.С. и других.

Рассмотрение управленческих функций государственного управления проведено в работах Атаманчука Г.В., Афанасьева В.А., Борейшо А.А., Булетовой Н.Е., Войтоловского Ф.Г., Дубова Р.С., Кувалина Д.Б., Ленчука Е.Б., Мордвинцева А.И., Несис Ю.Л., Орлова А.И., Охотского Е.В., Позднякова В.М., Соколова А.А. и других.

Исследование управленческого потенциала представлено в трудах таких исследователей как Буташин Д.А., Воронов Н.А., Гречина И.В., Дмитриев М.Э., Залеская А.С., Ишниязова А.Р., Карлик А.Е., Кувилов Ф.В., Меркулов П.А., Мозгачев М.И., Платонов В.В., Понкин И. В., Савчук Д.А., Шарыкин О.В. и других.

Основы концепции Всеобщего управления качеством представлены в трудах классиков Исикавы К., Джурана Дж., Конти Т., Кросби Ф.Дж., Фейгенбаума А., Шухарта У. и в трудах отечественных ученых Антоновой И.И., Бонюшко Н.А., Горбашко Е.А., Зворыкиной Т.И., Злобиной Н.В., Кузьминой С.Н., Леоновой Т.И., Окрепилова В.В., Салимовой Т.А., Семенова В.П., Четыркиной Н.Ю. и других.

Вопросы качества государственного управления и его формирования рассматривали такие ученые как Адамова М.Е., Братченко С.А., Добролюбова Е.И., Жукова А.Г., Калашников К.Н., Камынина Н.Р., Леонова Т.И., Несис Ю.Л., Окрепилов В.В., Разумовский В.А., Серкова К.Я., Чазова И.Ю., Якунин В.И. и другие.

Вопросы оценки качества управления рассматривали Борейшо А.А., Головцова И.Г., Горбашко Е.А., Плешакова Е.Ю., Цветков А.Н., а также вопросы оценки качества управления ГУ рассматривали Авдеева Т.Т., Барабашев А.Г., Брюйн Х., Еремина О.Ю., Иренская Л.Ф., Кожевников С.А., Лексин В.Н., Макаров А.А., Макаров И.А., Решетняк Т.А., Тебекин А.В. и другие.

Теоретической основой ситуационного и адаптивного управления для построения модели являются положения теории Кукура Б.Л.,

Поспелова Д.А., Уёмова А.И. Инструментальной базой исследования по вопросам применения системного анализа, задачам прогнозирования и планирования развития сложных структур, лингво-комбинаторному моделированию, формализации индикаторов в системах поддержки принятия решений являются труды Варшавской В.В., Игнатъева М.Б., Катерминой Т.С., Маслобоева А.В., Путилова В.А., Яковлевой Е.А.

В научных источниках имеется множество разноплановых определений госуправления, которые в целом показывают неоднозначные трактовки понятия государственного управления, что требует более четкой и ясной формулировки. Так же в научных источниках дается множество определений качества ГУ как в трудах ведущих специалистов, так и в других исследованиях, в которых, однако представленные в них рассуждения о категории качества ГУ не опираются на теорию Всеобщего управления качеством, международные и отечественный стандарты, содержащие общепризнанные положения, понятия, и методические рекомендации по управлению и оценке качества. Следует также отметить, что в источниках не рассматривается общая методология формирования и оценки качества ГУ, а также модели цифрового мониторинга.

Таким образом имеются проблемные области и нерешенные вопросы по оценке и мониторингу качества ГУ, что требует дальнейших разработок.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке модели оценки качества ГУ, в том числе методических рекомендаций для проведения квалиметрической оценки ГУ, применении лингво-комбинаторного моделирования для выработки направлений повышения качества ГУ.

Задачи диссертационного исследования включают:

1. Уточнить понятия качества, эффективности и результативности ГУ с учётом специфики управленческой деятельности государства;
2. Разработать модель формирования качества ГУ, содержащую все необходимые элементы модели управления качеством;
3. Разработать модель оценки качества ГУ и представить методику квалиметрической оценки ГУ.
4. Раскрыть набор показателей по всем составляющим качества ГУ, как состав индикативной базы для оценки качества ГУ.
5. Применить лингво-комбинаторное моделирование и разработать лингво-комбинаторную модель формирования качества ГУ.

Объектом исследования являются организации, субъекты ГУ, реализующие государственное управление по всем уровням государственного и муниципального управления.

Предметом исследования являются теоретические, методические и практические положения по формированию и оценке качества

государственного управления, в том числе качества государственной деятельности, государственных функций, процессов и ресурсов государственного управления в рамках концепции Всеобщего управления качеством.

Теоретической базой диссертационного исследования выступают фундаментальные научные исследования отечественных и зарубежных ученых и специалистов в областях Всеобщего управления качеством, государственного и муниципального управления, теории общего менеджмента, системного анализа, лингво - комбинаторные исследования в области управления.

Методологическая основа исследования базируется на общенаучных методах познания, общепризнанных подходах и методах ВУК, в том числе инструментах управления и оценки качества, а также математических методах, таких как квалиметрия, лингво- комбинаторика, индексные методы.

Информационную основу диссертационного исследования составляют международные и отечественные стандарты на системы менеджмента качества; нормативная документация, законы и нормативно-правовые акты РФ, Указы Президента, Постановления Правительства РФ и другие, связанные с реализацией государственной деятельности; информационные системы по нормативно- правовой документации и акты в области управления качеством, исследования в профильных научных изданиях на русском и иностранных языках, материалы сети интернет, экспертные оценки показателей качества государственного управления.

Обоснованность результатов диссертационного исследования обеспечивается опорой на фундаментальные положения ключевых научных направлений, включая теорию государства и права, теорию государственного и муниципального управления, концепцию Всеобщего управления качеством (TQM) и теорию общего менеджмента. В ходе исследования использованы нормативно-правовые акты, регламентирующие сферу государственного управления, в частности Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, а также иные нормативно-правовые документы и методические рекомендации.

Достоверность результатов диссертации определяется строгой логикой повествования, применением научных методов исследования, а также специальных методов управления качеством, квалиметрии, анализа индексов качества, математических моделей когнитивного характера с приведением обоснованных выводов.

Содержание диссертации соответствует Паспорту научной специальности 5.2.3 «Региональная и отраслевая экономика (стандартизация и управление качеством продукции)» по п. 12

«Стандартизация и управление качеством продукции» в части пп.: 12.8 - Резервы и механизмы повышения качества продукции; 12.10 - Организационно-экономические аспекты совершенствования инструментария обеспечения качества продукции.

Научная новизна диссертации состоит в разработке модели оценки качества ГУ, включающей все составляющие характеристики качества ГУ, такие как качество реализации управленческих функций, качество социальных процессов, качество управленческого потенциала и результатов ГУ; предложении методических рекомендаций для квалиметрической оценки ГУ, построении лингво-комбинаторной модели формирования качества ГУ для мониторинга уровня качества ГУ и выработки направлений его повышения.

Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные лично соискателем, заключаются в следующем:

1. Уточнено понятие государственного управления, которое предлагается рассматривать как специфический вид государственной управленческой деятельности, содержащей управленческие функции, уровень патологии в социальных процессах общественной жизни и управленческий потенциал, а также результаты ГУ, характеризующейся определёнными свойствами и специфическими характеристиками; уточнено понятие качества ГУ, на основе ВУК и стандартов в области качества, как степени соответствия специфических характеристик присущих деятельности ГУ требованиям населения, организаций, государства, государственных органов и других заинтересованных сторон; установлена взаимосвязь понятий качества, эффективности и результативности ГУ; которые формируют основу для комплексной оценки качества ГУ;

2. Разработана модель формирования качества ГУ, включающая все необходимые элементы входа – выхода управленческих моделей, расширенная по отношению к существующим в научных источниках моделям качества управления, в отношении нового содержания специфических управленческих функций, процессов ГУ и результатов ГУ, а также введения нового элемента, связанного с ресурсами и управленческим потенциалом ГУ; в модели обозначена область оценки при формировании качества ГУ, что важно для разработки методических рекомендаций по оценке качества ГУ для практической реализации, раскрывающих составляющие качества (результаты, функции, социальные процессы и потенциал ГУ), указанные в концептуальной модели ГУ;

3. Разработана модель оценки качества ГУ, включающая ряд элементов, в том числе определение характеристик свойств качества

госуправления, а именно характеристики результативного качества ГУ, качества функций ГУ, уровня социальных патологий и качества управленческого потенциала ГУ, построение шкал оценки и проведение анализа; представлена методика квалиметрической оценки ГУ, включающая построение иерархии показателей, формирование единичных, комплексных и интегральных показателей качества ГУ; отражены недостатки квалиметрического подхода, обуславливающие применение матричных лингво - комбинаторных моделей.

4. Сформирована индикативная база для оценки качества ГУ как набор показателей по всем составляющим качества ГУ, введено в научный оборот понятие результативного качества ГУ, включающего девять групп показателей в менеджерском аспекте и аспекте, связанным с полезностью ГУ; раскрыты показатели качества по шести управленческим функциям (планирования, организации, контроля, актуализации, принятия решений и коммуникации) и двум социальным процессам, определяющих наличие патологий (бюрократии и коррупции); уточнено понятие качества государственного управленческого потенциала, определяемого уровнем достаточности ресурсов ГУ и их эффективности, для которого введено три группы показателей и раскрыты аспекты цифровизации ресурсной базы ГУ; представленный состав показателей качества ГУ позволит провести всестороннюю объективную оценку качества ГУ;

5. Предложена авторская интерпретация лингво-комбинаторной модели формирования качества ГУ, включающая семь характеристик модели и их значения, позволяющая определять закономерности развития качества ГУ по составляющим, а именно общую оценку тенденции сбалансированного развития качества ГУ и динамику разброса темпов изменения составляющих, что дает основу для принятия решения по повышению качества ГУ.

Теоретическое значение результатов диссертации состоит в добавлении знаний к концепции ВУК в части разработки положений по содержанию понятия качества ГУ, качества функций, социальных процессов и результатов ГУ; модели формирования оценки качества ГУ, расширенной сущностным содержанием элементов качества; применения квалиметрического и лингво-комбинаторного моделирования по формированию качества ГУ.

Практическая значимость включает разработку методических рекомендаций по квалиметрической оценке ГУ, содержащих наборы показателей качества по функциям, социальным процессам, ресурсам и результатам, позволяющим оценить качество ГУ и рекомендаций по результатам применения лингво-комбинаторного моделирования тенденций изменения качества ГУ для выработки направлений его

повышения.

Апробация результатов исследования представлена на различных конференциях и семинарах, в том числе на конференциях: «Национальные концепции качества: роль качества в стратегиях социально-экономического развития в новом мире» (Санкт-Петербург, 2024), «Устойчивое развитие социально-экономической системы Российской Федерации» (Симферополь, 2024), «Научные исследования молодых ученых: новая экономика и тренды в устойчивом развитии» (Санкт-Петербург, 2025), «Современные исследования: перспективы и вызовы» (Москва, 2025).

Публикации по теме диссертации: 8 опубликованных печатных работ общим объемом 3,2 п.л., из них авторских 2,9 п.л., в т.ч. 4-е научных статьи в рекомендованных ВАК изданиях, общим объемом 2,6 п.л. (авторских – 2,3 п.л.), и также в 4 -х сборниках.

Структура диссертации включает введение, три главы, заключение, список используемых источников и три приложения.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1) Уточнено понятие государственного управления, уточнено понятие качества государственного управления (ГУ), установлена взаимосвязь понятий качества, результативности и эффективности ГУ

Логика исследования качества государственного управления в работе строилась по принципу «от общего к частному» и включала следующие области знаний таких наук как 1) теория государства, определяющая понимание понятия «государство», «государственная деятельность», «государственные функции и цели» как фундаментальной основы специфики государственного устройства; 2) общая теория управления, определяющая понятие «управление», включающее классические функции управления, принятие решений, лидерство и формирование социальных отношений; 3) теория государственного и муниципального управления, определяющая понимание понятия «государственное управление» как специфического вида деятельности государства, включающего управленческие функции и цели управления; 4) теория качества, определяющая понимание понятия «качество государственного управления» как имманентного свойства деятельности по государственному управлению, то есть внутренне присущего предмету, явлению или процессу государственного управления.

Автор *определил государственное управление* как специфическую управленческую деятельность государства по воздействию государства в лице государственных органов как субъекта управления на объекты управления в виде государственной деятельности по развитию

территориального сообщества, объединяющего население и организации; при этом такая специфическая управленческая деятельность включает управленческие функции, социальные процессы, сопутствующие управлению и ресурсную базу ГУ для получения целевых результатов развития сообщества. Таким образом, автор разделяет понятия общей государственной деятельности и специфической государственной деятельности по управлению. В связи с этим принимается, что субъектом ГУ выступает государство в лице государственных органов, а объектом ГУ - собственно государственная деятельность по развитию сообщества.

В соответствии с основами теории качества и стандартным определением *качество ГУ* означает уровень соответствия присущих процессу государственного управления характеристик выдвигаемым к нему требованиям. По отношению к ГУ важно определить характеристики государственного управления и состав требований. Характеристики процесса госуправления включают характеристики функционального свойства (функции, процессы, ресурсы) и результирующего свойства и соответствующие характеристики.

Требования и ожидания к качеству какого-либо объекта исходят от многочисленных заинтересованных сторон (ЗС), участвующих в создании, потреблении результатов деятельности объектов и его процессов или влияющих на такой объект. Особую значимость для повышения качества ГУ представляет выбор и идентификация требований и ожиданий ЗС как целевых ориентиров стратегии в области качества; в обобщенном виде их можно представить следующим образом: для потребителей результатов ГУ (организаций и населения) необходим высокий уровень качества предоставления результатов ГУ, высокое качество госуслуг, законодательной базы и регулирующего воздействия ГУ; для различных сообществ (в том числе международного) и партнеров требуется соблюдение прав и сотрудничество; для государственных органов и государственных служащих требуется соблюдение внутренних условий и обеспечение результатов деятельности.

По итогам анализа научных и нормативных источников определена терминологическая ясность по взаимосвязи понятий *качества, результативности и эффективности ГУ*. В большинстве нормативных источников, в частности Указах Президента РФ, Постановлениях Правительства РФ используются понятия эффективности деятельности госорганов, эффективности управления и подобных, что, однако из контекста изложения больше соответствует термину результативности, принятом в международных стандартах. Автор считает, что понятия качества, результативности и эффективности имеют различное содержание, и принято, что качество ГУ отражает степень достижения

характеристик управления как по результативности, так и по эффективности к эталону соответствия требованиям всех сторон.

2) Разработана модель формирования качества ГУ

Главным инструментом повышения качества ГУ является разработка модели формирования качества ГУ, нацеленная на достижение субъектом ГУ результатов в области качества, построенная по типу входа, выхода, процессов, управляющего внешнего воздействия, использования ресурсов и обратной связи. Исходя из этого взаимосвязанные элементы модели должны включать следующее.

1. Вход представляет собой состав ожиданий и требований заинтересованных сторон в отношении качества ГУ.

2. Управляющее воздействие окружающей среды определяется внешними и внутренними тенденциями в экономике, политике, технологическом развитии и социуме.

3. Процессы ГУ, включающие реализацию функций и социальной деятельности ГУ, создающих выходные результаты ГУ.

4. Ресурсы представляют собой наличие трудовых, материальных информационных и финансовых ресурсов необходимых для ГУ.

5. Выход определяет достигнутое качество ГУ, удовлетворяющее все заинтересованные стороны.

6. Обратные связи управления включают мероприятия для обеспечения роста качества ГУ на основе мониторинга отклонений.

На базе методологических подходов, сделанных в работах Цветкова А.Н., Борейшо А.А., предлагается авторская модель формирования качества ГУ (рис.1). Представленная модель формирования качества государственного управления по сути является управленческой системой, в которой субъектом управления выступает государство в лице государственных органов как управляющей системы, а объектом управления выступает качество ГУ, которое необходимо постоянно повышать с использованием различных инструментов и методов Всеобщего управления качеством.

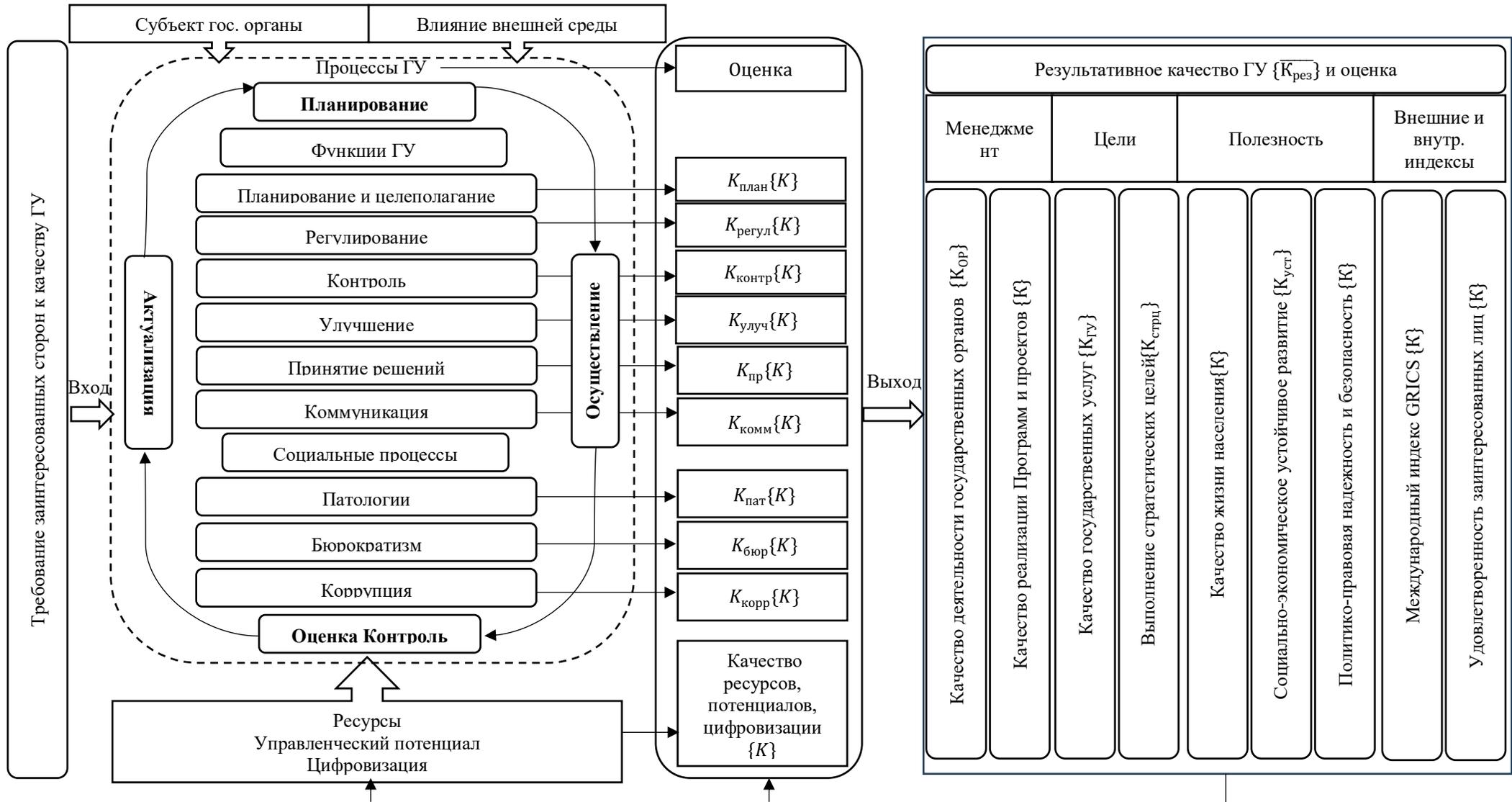


Рис. 1 – Модель формирования качества государственного управления

В представленной модели определена область оценки, которая содержится в цикле Деминга в рамках контроля всех функций и процессов, а также на выходе при оценке результатов ГУ.

3) Разработана модель оценки качества ГУ и представлена методика квалитметрической оценки ГУ

На основе толкования значения слова «оценка» можно выделить следующие ключевые позиции по оценке: 1) оценке может быть подвергнут любой объект материальный и не материальный; 2) оценка представляет собой или некий факт установления значимости объекта, или процесс (процесс оценивания); 3) оценка связана с характеристиками значимости, со способом измерения характеристик и их критерием; 4) оценка должна произведена для каких-то целей.

Автор настоящего исследования под теоретической базой оценки качества ГУ будет понимать наличие набора свойств ГУ, пригодных к проведению измерения, сравнения и необходимых для дальнейшего совершенствования качества. Принципы оценки качества ГУ включают: достоверность и надежность; измеримость и сравнимость с эталоном; возможность получения достаточного объема данных; возможности полезного использования для анализа и принятия решений по управлению качеством.

Модель оценки качества ГУ включают следующие элементы:

1. Формирование свойств ГУ, отражающих его качество;
2. Подбор показателей по каждому свойству ГУ;
3. Разработка методов измерения и создание шкал, содержащих критерий лучшего качества таким образом, чтобы отражать уровень качества ГУ;
4. Формирование баз данных, многомерный анализ совокупности единичных показателей качества, разработка комплексных и интегрального показателей качества;
5. Анализ полученных результатов пригодных в управлении качеством и для разработки рекомендаций для улучшения качества

Методика квалитметрической оценки ГУ включает: установление состава единичных показателей с одинаковой направленностью динамики «например, чем больше, тем лучше»; установление значимости единичных показателей как удельных весов, при условии равенства всех весов 1; определение комплексных и интегрального показателей как свертки показателей.

Состав свойств качества ГУ определяется в соответствии с концептуальной моделью, на основании которых формируется система показателей по каждому свойству как иерархия показателей, представленная на рисунке 2.



Рис. 2 - Иерархия показателей качества ГУ

Комплексные и интегральный показатели качества (K_j , $K_{гу}$) рассчитываются путем линейной свертки составляющих показателей:

$$K_j = \sum a_i \cdot x_{ij}, \quad (1)$$

$$K_{гу} = \sum v_j \cdot K_j \quad (2),$$

где x_1, \dots, x_n – единичные показатели j -го комплексного показателя качества; a_i, v_j – весовые коэффициенты.

Различная природа показателей и сложность идентификации их уровня обуславливают использование экспертных шкал, показывающих уровень качества по каждому показателю в градациях, от самого низкого уровня качества как полного несоответствия требованиям (отсутствие качества) до самого высокого абсолютного соответствия характеристикам требованиям (превосходное качество) в баллах, что обеспечит цифровое представление величины показателя и возможность применения математического аппарата анализа данных. Ограничения и субъективность квалиметрических моделей обуславливают применение векторно – матричного многомерного анализа, в том числе применение лингво-комбинаторных моделей, позволяющих проводить оценку скорости динамики изменений установленных показателей качества, что будет показано в пятом пункте новизны автореферата.

4) Сформирована индикативная база для оценки качества ГУ как набор показателей по всем составляющим качества ГУ

В диссертации проведен аналитический обзор различных теоретических концепций, связанных с определением результатов государственного управления. Автором проведена классификация

имеющихся взглядов и определены ключевые показатели, отражающие качество результатов функционирования государственного управления.

Анализ характеристик результатов ГУ составляет основу для определения так называемого результативного качества ГУ, которое можно оценить с позиций двух подходов. Первый подход осуществляется с позиции менеджмента, характерного для таких концепций как New Public Management (NPM), при котором рассматриваются соответствие достигаемых государственных целей, качество деятельности органов власти, качество предоставления госуслуг, качество исполнения государственных программ, проектов. Вторым подходом, связан с полезностью государственной деятельности, включающей политико-правовую полезность, экономико-социальную полезность и качество жизни населения. Главной задачей политико-правовой полезности ГУ является поддержание правопорядка и защита прав и свобод граждан, включающей в себя реализацию правовых норм и обеспечение их соблюдения; систематизация государственных функций и их преобразование в качественно новом измерении, для модернизации институтов власти и механизмов правотворчества; формирование основ, гарантирующих надежную защиту прав и свобод граждан; обеспечение функционирования конституционного правопорядка; применение конституционных принципов в рамках всей системы правосудия. Социально-экологическая и экономическая полезность ГУ заключается в обеспечении устойчивого развития в направлениях экономического, социального и экологического развития и поддержке национальной экономики. Качество жизни населения можно выделить отдельно как основной показатель полезности ГУ. При этом качество ГУ представляет собой степень достижения полезности государственной деятельности, необходимой для удовлетворения требований заинтересованных сторон. Составляющая полезности может также характеризоваться индексными показателями: Governance Research Indicator Country Snapshot и показателем общей удовлетворенности всех заинтересованных сторон полезностью ГУ.

Таким образом показатель результативного качества ГУ включает девять групп показателей, которые раскрыты в таблице 1.

Таблица 1 – Показатели результативного качества ГУ

Общий показатель	Состав показателей
1 группа	Качество менеджерских результатов ГУ
1.1 Качество госуслуг	Показатели качества госуслуг
1.2 Качество выполнения целей ГУ	Показатели соответствия выполнения целей по Указам Президента
1.3 Качество деятельности органов власти	Показатели, включающие оценку возможностей государственного органа по составляющим: лидерства, стратегии, персонала, ресурсов, процессов и оценку результатов деятельности государственного органа: удовлетворённость населения, удовлетворённость служащих, имидж в обществе, качество результатов деятельности государственного органа
1.4 Качество программ и проектов	Показатели качества госпрограмм и нацпроектов, в том числе качества планирования, реализации, контроля и актуализации.
2 группа	Качество ГУ как степень достижения полезности
2.1 Социально-экологическая и экономическая полезность ГУ	Экономические показатели развития: объем и темп роста ВВП; объем и темп роста инвестиций в основной капитал; Социальные показатели: рост реальных доходов населения; уровень безработицы, индекс человеческого развития, рост бюджетных расходов в социальные области культуры, образования здравоохранения; Экологические показатели: объем выбросов в воду воздух, землю, количество твердых коммунальных отходов, сохранение биоразнообразия
2.2 Политико– правовая полезность ГУ	Показатели качества деятельности законодательных органов
2.3 Качество жизни	Показатели качества жизни населения, качества жизни городской среды
2.4 Общая индексная оценка качества ГУ	Интегральный показатель качества госуправления (Governance Research Indicator Country Snapshot)
2.5 Удовлетворенность всех ЗС	Показатель уровня удовлетворенности заинтересованных сторон качеством ГУ

По материалам исследований управленческих функций в области ГУ таких авторитетных авторов как Атаманчука Г.В., Охотского Е.В. и ряда других, а также на основе критериев качества управления, рассмотренных в работах Цветкова А.Н., Борейшо А.А., Несис Ю.Л. и других, определены показатели, по которым можно оценить качество функций ГУ (табл. 2).

Таблица 2 -Показатели качества функций ГУ

№	Группа показателей/ Показатель качества	Обозначение
1	Показатели качества планирования ГУ:	
1.1	Качество целеполагания, измеримость, достижимость во времени	$k_{1.1}$
	Степень соответствия установленных показателей планирования требованиям заинтересованных сторон	
1.2	Уровень планируемой эффективности бюджетных средств	$k_{1.2}$
1.3	Обеспеченность процессов планирования ГУ нормативно – правовой документацией	$k_{1.3}$
1.4	Согласованность и сбалансированность целей, задач,	$k_{1.4}$
1.5	Уровень анализа рисков при планировании	$k_{1.5}$
1.6	Ритмичность планирования и механизм корректировки планов	$k_{1.6}$
2	Показатели качества организаций деятельности ГУ:	
2.1	Качество регламентации	$k_{2.1}$
2.2	Качество координации и субординации	$k_{2.2}$
2.3	Качество регулирования и мотивации	$k_{2.3}$
2.4	Уровень иррациональности	$k_{2.4}$
2.5	Дублирование действий	$k_{2.5}$
2.6	Возможность гибкого реагирования	$k_{2.6}$
3	Показатели качества контроля ГУ:	
3.1	Надежность и точность контроля ГУ	$k_{3.1}$
3.2	Степень применения риск – ориентированного подхода	$k_{3.2}$
3.3	Релевантная отчетность о ходе и результатах реализации ГУ и ориентация на цели	$k_{3.3}$
3.4	Достоверность контроля и полнота отчетов	$k_{3.4}$
3.5	Эффективность и результативность контрольных действий	$k_{3.5}$
3.6	Уровень мониторинга результатов контроля	$k_{3.6}$
4	Показатели качества актуализации:	
4.1	Скорость формирования мероприятия по актуализации целей	$k_{4.1}$
4.2	Актуализация состава рисков	$k_{4.2}$
4.3	Эффективность и результативность актуализации	$k_{4.3}$
4.4	Достоверность отчетов о результатах актуализации	$k_{4.4}$
4.5	Удовлетворенность заинтересованных сторон реализацией мероприятий по актуализации	$k_{4.5}$
4.6	Формирование плановых мероприятий по актуализации ГУ	$k_{4.6}$
5	Показатели качества принятия решений (ПрР) ГУ:	
5.1	Скорость и эффективности ПрР	$k_{5.1}$
5.2	Степень проактивности ПрР	$k_{5.2}$
5.3	Коллегиальное обсуждение ПрР	$k_{5.3}$
5.4	Достоверность отчетов по ПрР	$k_{5.4}$

5.5	Эффективность и результативность ПрР	$k_{5.5}$
5.6	Участи граждан и всех заинтересованных сторон в ПрР	$k_{5.6}$
6	Показатели качества коммуникаций ГУ:	
6.1	Открытость и полнота коммуникаций	$k_{6.1}$
6.2	Сбалансированность направлений коммуникации	$k_{6.2}$
6.3	Уровень взаимоотношений с заинтересованными сторонами и гражданами	$k_{6.3}$
6.4	Уровень коммуникативной компетентности	$k_{6.4}$
6.5	Уровень информированности персонала	$k_{6.5}$
6.6	Эффективность и результативность коммуникаций	$k_{6.6}$

Социальные процессы, сопутствующие госуправлению, включают патологии госуправления, которые характеризуются устойчивым системным нарушением в ходе управленческой деятельности, приводящие к недостижению целей ГУ, которые проявляются: в избыточности бюрократии, коррупции, элитизме, слабости гражданского общества, торможении выполнения государственных планов и программ, некорректном поведении госслужащих и подобное. Наиболее значительными патологиями ГУ выступают бюрократизация и коррупция. Бюрократизация состоит в непомерном «разрастании» бюрократического аппарата, превращающего его в бюрократическую пирамиду как сложную многозвенную систему ГУ, в которой отсутствует прозрачность отношений, ответственности за возложенные задачи, усложнен контроль за выполнением целей, результативностью и эффективностью истраченных бюджетных средств. Коррупция представляет собой неправомерные действия государственных служащих и чиновников по использованию полномочий государственной власти в целях собственной выгоды. Коррупционные действия наносят как материальный, так и моральный ущерб для общества, а возникновение такой патологии понижает качество госуправления.

Показатели, по которым возможно оценить бюрократизацию и коррупцию, представлены в табл. 3

Таблица 3 - Качество социальных процессов (отсутствие патологий ГУ)

№ п/п	Группа показателей / Показатель качества
1. Степень снижения уровня бюрократизации	
1.1	Количество административных процедур
1.2	Время прохождения административных процедур
1.3	Уровень удовлетворенности граждан уровнем бюрократизации
2. Степень снижения уровня коррупции	
2.1	Уровень восприятия коррупции населением
2.2	Число коррупционных преступлений
2.3	Эффективность антикоррупционных мер

Мнение автора по показателями качества управленческого потенциала ГУ состоит в том, что можно использовать следующий набор десяти характеристик качества потенциала, отражающие достаточность, возможность использования и возобновление, по следующим ресурсам таким как: 1) кадровые ресурсы и способности (П₁): 1.1) квалификация и компетенции, в том числе навыки цифровизации; 1.2) личностные качества; 1.3) способности: адаптации, повышения уровня знаний, креативности и выработки эффективных решений; 1.4) наличие кадрового резерва; 2) материально (нематериальные) управленческие активы и их эффективность (П₂): 2.1) технологии и методы управления, в том числе цифровые технологии в управлении; 2.2) наличие аппаратного и программного обеспечения; 2.3) эффективность активов; 3) общеуправленческие ресурсы и их эффективность (П₃): 3.1) уровень лидерства и организационной культуры; 3.2) управленческая структура и системы; 3.4) эффективность и рациональность лидерства, культуры, структуры. Что бы оценить качество потенциала ГУ как степени соответствия определённых выше характеристик потенциала требованиям, необходимо определить сами требования всех сторон к этим характеристикам.

В диссертации проведен анализ одного из важнейших аспектов управленческого потенциала в части применение цифровизации в ГУ. Сделан вывод о недостаточности цифровых компетенций государственных служащих и уровне применения комплекса цифровых технологий в деятельности органов государственной власти.

5) Предложена авторская интерпретация лингво - комбинаторной модели формирования качества ГУ.

В диссертации использована лингво-комбинаторная модель оценки последствий принятых решений, предложенная проф. Игнатьевым М.Б. (ЛКМ_к), в которой выдвинута идея соединения лингвистических понятий (слов, смыслов) в развитии какого либо объекта и математической формализации (комбинаторики), что может быть выражено формулой, показывающей в целом сбалансированность развития объекта и определяющейся уравнением в общем виде, как:

$$\sum_i A_i E_i = 0, \quad (3)$$

где A_i - характеристика объекта (в лингвистике, так называемое «слово – значение»);

E_i – изменение характеристики («смысл»).

В работах Игнатьева М.Б. представлены модели для различных областей знаний (физики, экономики, управления, медицины и других), в которых может быть различное число характеристик A_i и соответствующих E_i , в том числе для управления предложено семь A_i .

Автором на основе исследования характеристик качества ГУ сделана интерпретация лингво- комбинаторной модели для семи акторов A_i ,

отражающих качество ГУ и описывающих его ценность, соответственно внутри каждого актора выделено характеристики E_i , конкретизирующих их изменение, что показано в таблице 4.

Таблица 4 – Обозначения акторов в модели

Переменные	Объекты (акторы)	Характеристики	Динамическая трансформация характеристики (приращение переменной, скорость изменения $\frac{\partial A_i}{\partial t}$) отражает скорость изменения
A_1	Совокупность организаций ГУ	$E_1 = \frac{\partial A_1}{\partial t}$	управленческих решений совершенствовании качества ГУ,
A_2	Население страны как основа управляемого потенциала развития	$E_2 = \frac{\partial A_2}{\partial t}$	уровня удовлетворенности населения в различных аспектах жизни и участия в управлении страной, учитывая их выявленные потребности и возможности,
A_3	Политико-законодательная система	$E_3 = \frac{\partial A_3}{\partial t}$	оценки соответствия законодательства потребностям населения и применимости нормативных документов,
A_4	Экономика	$E_4 = \frac{\partial A_4}{\partial t}$	формирования экономики в соответствии с потребностями устойчивого развития,
A_5	Социальная сфера	$E_5 = \frac{\partial A_5}{\partial t}$	развития социальных отношений, культуры, здравоохранения и идеологической базы,
A_6	Ресурсы и технологии цифровизации	$E_6 = \frac{\partial A_6}{\partial t}$	использования ресурсов и внедрении передовых технологий,
A_7	Образование и наука	$E_7 = \frac{\partial A_7}{\partial t}$	изменения в уровне образования, развитии науки и квалификации государственных служащих.

Автором созданы шаблоны A_i с учётом показателей выше представленных таблиц 1, 2, 3 автореферата, изменяющихся по трем периодам времени: 90 гг., 2000 гг., настоящее время для состава семи акторов (табл. 5).

Таблица 5 – Шаблоны A_i в лингво-комбинаторной модели LKM_K в баллах по 10 бальной шкале

Параметры модели	1990-е годы	Нулевые годы	Настоящее время
Совокупность организаций ГУ (A_1)			
Показатели качества работы органов ГУ	3-4	5-6	7
Показатели качества выполнения функций ГУ	2	4	5
Активность в совершенствовании качества госуслуг и программ	3	5	7
Население страны как основа управляемого потенциала развития (A_2)			
Удовлетворенность населения в базовых потребностях	3	4	5
Удовлетворённость населения участием в ГУ	3	3	3
Удовлетворенность качеством жизни	2	4	4-5
Политико – законодательная система (A_3)			
Формирование законодательства в соответствии с потребностями населения и организаций	2	3	3
Применимость нормативных документов	2	4	5
Уровень отсутствия коррупции и патологии	1-2	3-4	3-4
Экономика (A_4)			
Развитие экономики в соответствии с потребностями населения и общества	3	6-7	5
Развитие в направлении устойчивого развития	2	5	4
Эффективность экономики	1-2	3-4	3
Социальная сфера и идеология (A_5)			
Развитие социальных отношений людей	3	4-5	4
Развитие культуры, здравоохранения	3	5-6	5
Развитие идеологической базы	1-2	2	3
Ресурсы и технологии цифровизации (A_6)			
Наличие ресурсов	4	5	6
Наличие технологий	3	3	4
Цифровизация	1-2	5	7
Образование и наука (A_7)			
Уровень образования	5	6	6
Развитие науки	3	5-6	7
Квалификация государственных служащих	4	5	6

Для реализации модели использован стандартный пакет прикладных программ, позволяющий проводить множество итераций. Принятые шаблоны динамики показателей таблицы 4 позволили получить результаты работы модели LKM_K и сделать выводы.

Первый вывод состоит в том, что динамическая характеристика качества управления dA/dt в целом по все характеристикам, точнее, динамическая трансформация по всем факторам, приблизилось к равновесному состоянию. В 90-е годы приращение по всем факторам всех

переменных составило 0,639 (это указывает на удаленность от равновесия в исследуемой области). В 2000-х годах приращение составило 0,547 (стало ближе к 0). На текущий момент приращение составило 0,453 (стало еще ближе к 0, то есть к равновесию). Можно заключить, что качество государственного управления несколько стабилизировалось по исследуемым факторам, поскольку оно приближается к нулю согласно уравнению (3).

Второй вывод, касается анализа значения приращений $E_i = \frac{\partial A_i}{\partial t}$ по периодам (рис. 3), представленные внутри исследуемых факторов A_i .

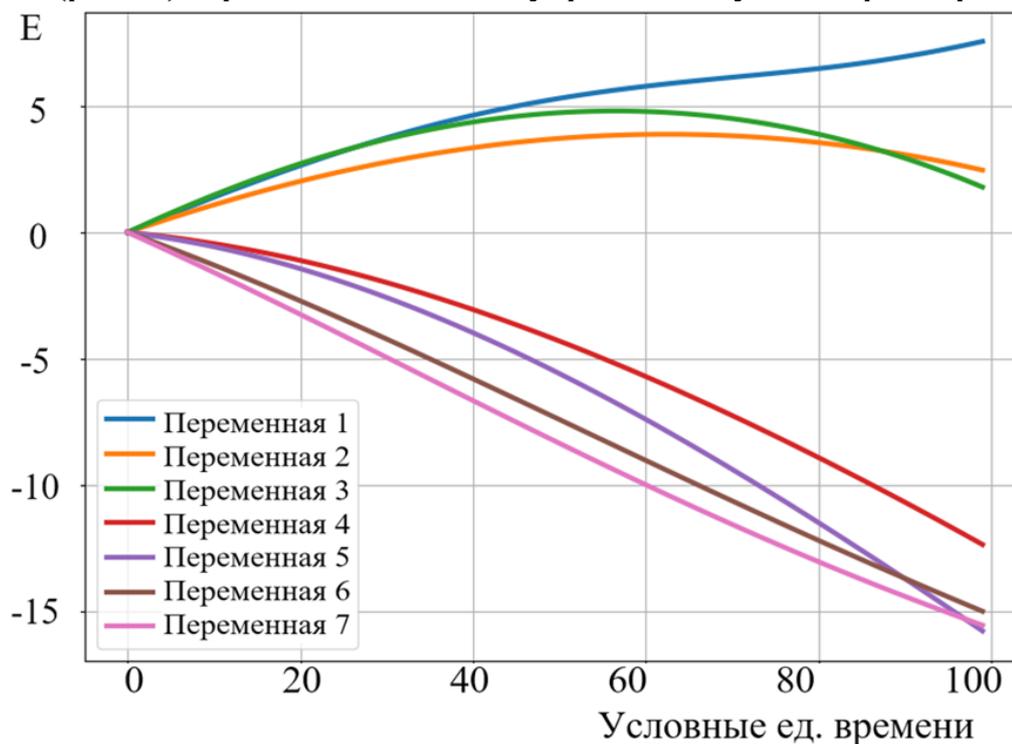


Рисунок 3 – Динамика темпов прироста переменных $A_1 \dots A_7$, по результатам лингво-комбинаторного моделирования ЛКМ_к

Рис. 3 показывает, что ситуация неоднозначная, так разброс динамических характеристик заметно увеличился, а темпы прироста отдельных A_i имеет достаточно сильное уменьшение, что потребует принятие решений в отношении темпов прироста, в частности темпов прироста ресурсов и квалификации служащих.

Вместе с тем, представленные выводы демонстрируют принципиальную возможность реализации лингво – комбинаторного моделирования и получение укрупненных результатов для принятия решений в области качества ГУ, однако данный подход требует более глубокого дальнейшего исследования.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты диссертационного исследования состоят в разработке теоретических и методических основ формирования и оценки качества ГУ в свете теории качества и концепции Всеобщего управления качеством.

В теоретическом аспекте уточнено ряд понятий, в том числе понятия государственного управления как управленческой деятельности государства со специфическими характеристиками (функций, процессов, ресурсов и результатов ГУ). Детализация этих характеристик позволила сформулировать базовую категорию — качество ГУ, определяемое как степень соответствия его параметров требованиям заинтересованных сторон. В этом контексте установлена и обоснована взаимосвязь между качеством ГУ, его результативностью и эффективностью, что создает основу для системного подхода к оценке и совершенствованию управленческих процессов. Разработана модель формирования качества ГУ, содержащая место и роль оценки качества в управленческих моделях. Модель включает ключевые элементы входов и выходов, отражающие взаимосвязь факторов, влияющих на качество ГУ и области его оценки, что позволяет обеспечить комплексный подход к управленческому анализу и совершенствованию государственных процессов. Выделены принципы и организационно-методические подходы к разработке модели оценки качества, включая иерархию показателей по свойствам качества ГУ, комплексный и интегральный показатели качества ГУ. В практическом плане разработана индикативная база для комплексной оценки качества государственного управления, включающая набор показателей, отражающих различные свойства его качества. В частности, для оценки результативного качества ГУ предложено девять показателей, сгруппированных в две группы: качество менеджерских результатов, характеризующих эффективность управленческих решений и показателей качества как степени полезности ГУ. Для анализа качества управленческих функций выделено шесть групп показателей, каждая из которых включает детализированные единичные показатели. Уровень патологий государственного управления, таких как бюрократизация и коррупция, оценивается на основе шести специфических показателей. Для определения управленческого потенциала установлено три группы показателей, содержащая десять единичных показателей. Дополнительно рассмотрены современные тенденции цифровизации в деятельности органов государственной власти. Для оценки и мониторинга показателей качества ГУ разработана лингво – комбинаторная модель динамического анализа качества ГУ, показывающая тенденции изменения общего уровня комплексного показателя.

IV. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

- 1) Кичало, Ю. Я. Элементы и индикаторы системы формирования качества государственного управления / Ю. Я. Кичало // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2024. – Т. 1, № 12(153). – С. 130-142. – DOI 10.36871/ek.ur.p.r.2024.12.01.013. - 1,2 п.л.
- 2) Кичало, Ю.Я. Лингво-комбинаторное моделирование формирования качества государственного управления // Лидерство и менеджмент. – 2025. – Том 12. № 1. – С. 157-174. - DOI 10.18334/lim.12.1.122470 - 0,5 п.л.
- 3) Кичало, Ю.Я., Качество государственного управленческого потенциала / Ю.Я. Кичало, Т.И. Леонова // Глобальный научный потенциал. – 2025. – №1 (166), том 1/ – С.244-250. - 0,5 п.л. / 0,25 п.л.
- 4) Кичало, Ю.Я. Методологические и методические основы оценки качества государственного управления // Лидерство и менеджмент. – 2025. – Том 12. № 2. – С. 429-446. - DOI DOI 10.18334/lim.12.2.122628 - 0,4 п.л.
- 5) Кичало, Ю. Я. Теоретические основы формирования качества государственного управления / Ю. Я. Кичало// Национальные концепции качества: роль качества в стратегиях социально-экономического развития в новом мире: сборник материалов XV Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 18-22 октября 2024 г. / под ред. В.В. Окрепилова, Е.А. Горбашко. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2024. – С.141-145. - 0,29 п.л.
- 6) Кичало, Ю. Я. Цифровизация деятельности органов государственного управления / Ю. Я. Кичало // стойчивое развитие социально-экономической системы Российской Федерации: Сборник трудов XXV Всероссийской научно-практической конференции, Симферополь, 14 ноября 2024 года. – Симферополь: ООО "Издательство Типография «Ариал», 2024. – С. 326 -330 - 0, 29 п.л.
- 7) Кичало, Ю. Я. Меры по противодействию коррупции в государственном управлении Российской Федерации / Ю. Я. Кичало // Экономические исследования и разработки. – 2024. – №12. – С. 144-149. - 0,3 п.л.
- 8) Кичало Ю.Я. Качество планирования в государственном управлении /Ю.Я. Кичало // Современные исследования: перспективы и вызовы: сборник статей V Международной научно-практической конференции. – Москва: Международный центр «Новые научные исследования», – 2025. – С. 160-170. - 0,3 п.л.