

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЛИНГА

**Владимир Юрьевич Линник¹,
Роман Сергеевич Близкий²,
Татьяна Михайловна Рогуленко³**

¹Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99, e-mail: vy_linnik@guu.ru

²Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99, ORCID: 0000-0002-7580-6768, e-mail: rs_blizkiy@guu.ru

³Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99, ORCID: 0000-0002-1027-1248, e-mail: tmguu@mail.ru

Аннотация. Формирующийся запрос на повышение результативности и прозрачности государственного и муниципального управления существенно обострил необходимость системного внедрения контроллинга как функционального звена управленческого цикла. Невзирая на активное внедрение его элементов в публичной сфере, в современной научной и прикладной литературе сохраняется явная методологическая разрозненность, поскольку отсутствует единая трактовка понятийного аппарата, контуры моделей остаются нечёткими, а выбор инструментария носит, как правило, произвольный и декларативный характер. Целью в рамках данной статьи стало формирование целостного представления о целях, задачах, моделях, механизмах, инструментах государственно-муниципального контроллинга с учётом институциональной специфики соответствующего сектора. Проведено концептуальное разграничение моделей, продемонстрированы различия в инструментальном наполнении в зависимости от уровня управления, решаемых задач, а также предложены авторские рекомендации по институционализации контроллинга как интегративной управленческой функции. Авторский вклад проявляется в структурировании многоуровневой системы контроллинговых действий, выделении условий его адаптации к муниципальному уровню, в систематизации контекстуально обоснованных инструментов (с описанием условных примеров задействования). Изложенные материалы могут быть полезны для методологов стратегического планирования, разработчиков программ цифровизации управления.

Ключевые слова: аналитика, государственное управление, инструментарий, контроллинг, модели, муниципалитет, стратегическое планирование, управленческие решения.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Линник В.Ю., Близкий Р.С., Рогуленко Т.М. Концептуальные основы и инструментальное обеспечение государственного и муниципального контроллинга. Государственное управление и право. 2025. № 3(07). С. 236-245.

CONCEPTUAL FOUNDATIONS AND INSTRUMENTAL SUPPORT FOR STATE AND MUNICIPAL CONTROLLING

**Vladimir Yurievich Linnik¹,
Roman Sergeevich Blizkiy²,
Tatiana Mikhailovna Rogulenko³**

¹Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «State University of Management», Russian Federation, 109542, Moscow, 99, Ryazansky avenue, e-mail: vy_linnik@guu.ru

²Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «State University of Management», Russian Federation, 109542, Moscow, 99, Ryazansky avenue, ORCID: 0000-0002-7580-6768, e-mail: rs_blizkiy@guu.ru

³Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «State University of Management», Russian Federation, 109542, Moscow, 99, Ryazansky avenue, ORCID: 0000-0002-1027-1248, e-mail: tmguu@mail.ru

Abstract. The growing demand for increased effectiveness and transparency in public and municipal administration has significantly heightened the need for systematic implementation of controlling as a functional component of the management cycle. Despite the active adoption of its elements in the public sector, contemporary academic and applied literature still exhibits considerable methodological fragmentation, lacking a unified interpretation of key concepts, unclear model frameworks, and an often arbitrary, declarative selection of tools. This article aims to develop a comprehensive understanding of the goals, objectives, models, mechanisms, and tools of public and municipal controlling, taking into account the institutional specifics of the sector. The study provides a conceptual distinction between different models, demonstrates variations in toolkits depending on the level of governance and tasks addressed, and offers original recommendations for institutionalizing controlling as an integrative management function. The author's contribution lies in structuring a multi-tiered system of controlling actions, identifying conditions for its adaptation to the municipal level, and systematizing contextually justified tools (including illustrative examples of their application). The presented materials may be useful for methodologies of strategic planning and developers of digital governance programs.

Keywords: analytics, public administration, toolkit, controlling, models, municipality, strategic planning, managerial decisions.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Linnik, V.Yu., Blizkiy, R.S., Rogulenko, T.M. (2025). Conceptual foundations and instrumental support for state and municipal controlling. Public administration and law, 3(07), 236-245.

Введение

Современная практика государственного и муниципального управления характеризуется возрастающей потребностью в системных инструментах координации, мониторинга, стратегического сопровождения. Одним из них становится контроллинг, адаптированный к специфике публичного сектора. Вместе с тем, несмотря на активное заимствование понятийного аппарата из корпоративного сектора, проблема методологической

неразработанности контроллингового механизма в рассматриваемой области остаётся актуальной. В частности, наблюдается рассогласование между декларативными целями в нормативных актах и практикой внедрения в органах власти.

Отсутствие единых стандартов, фрагментарность подходов, методологическая эклектика в сочетании с подменой стратегических функций рутинным документооборотом существенно снижают эффективность исследуемого управ-

ленческого инструмента. Весьма значимым является устранение методических пробелов посредством систематизации целей, задач, моделей, инструментария контроллинга в публичной сфере.

Цель и задачи исследования

Целью исследования является формирование целостного концептуального представления о государственном и муниципальном контроллинге, включая систематизацию его целей, задач, моделей, механизмов и инструментального обеспечения с учётом институциональной специфики публичного сектора.

Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие задачи:

1. Провести анализ современного состояния и методологических проблем внедрения контроллинга в систему государственного и муниципального управления, выявив существующую терминологическую и методическую разрозненность.

2. Осуществить концептуальное разграничение базовых моделей контроллинга (интегративной, процессной, проектной), применимых в публичной сфере, и определить условия для их адаптации, в частности, на муниципальном уровне.

3. Структурировать многоуровневую систему контроллинговых действий, конкретизировав его ключевые цели и систематизировав задачи по трём основным блокам: аналитико-информационному, планово-прогностическому и координационно-контрольному.

4. Разработать и систематизировать инструментарий государственного и муниципального контроллинга, продемонстрировав его вариативность в зависимости от уровня управления и типа решаемых управленческих задач, и представить условные примеры его контекстуального применения.

5. Сформулировать авторские

рекомендации по институционализации контроллинга как интегративной управленческой функции, направленные на преодоление фрагментарности и повышение эффективности управленческого цикла в органах власти.

Методология исследования

В научной литературе, которая посвящена государственному и муниципальному контроллингу, прослеживаются несколько устойчивых содержательных направлений; их уместно сгруппировать по методологическим акцентам.

Во-первых, пристальное внимание исследователями уделяется теоретико-концептуальным основам, включая сущностные характеристики и терминологическую разграниченность (И.В. Липатова, Н.В. Савина, Т.В. Плужникова [4]; М.Н. Павленков, И.М. Павленков [5]). Эти публикации нацелены на выявление структурных различий между классическим и публичным контроллингом, а также обоснование необходимости адаптации понятийного аппарата.

Во-вторых, в ряде изысканий рассматриваются прикладные аспекты на уровне муниципального управления, в том числе стратегическое планирование, оценка результативности, мониторинг программ (А.В. Парамонов [7]; М.Н. Павленков, А.В. Парамонов, И.М. Павленков [6]; Е.П. Иванов, Е.Е. Родина [3]). Авторы обосновывают значимость интеграции контроллинга в процесс управления муниципальным имуществом и проектами, высвечивая его значимую роль как системного инструмента координации.

Третью группу составляют источники, в которых авторами делается акцент на инструментарии и digital-трансформации контроллинговых практик (Д.В. Горохова [2]; Д.И. Гончаренко [1]; А.С. Тамакчи, Г.К. Кантороева [9]; Ш.А. Текеев [10]). Здесь ключевыми подтемами становятся

внедрение смарт-контроллинга, цифровых аналитических панелей, технологий управления финансовой устойчивостью.

Наконец, в труде Н.В. Савиной и И.Б. Николаева [8] предлагается аналитическая основа функционирования рассматриваемых систем в госорганизациях различного типа (в том числе, механизмы формирования информационного обеспечения)

Анализ литературы помог выявить ряд противоречий. Прежде всего, отсутствует единый методологический «фундамент» для отграничения контроллинга от смежных управленческих функций, что затрудняет его институционализацию в публичной сфере. В большинстве публикаций явно преобладает дескриптивный подход, а практика кросс-уровневого сопоставления моделей (федерального, регионального, муниципального) остаётся недостаточно проработанной. Недостаточно детально освещены вопросы на предмет организационно-ролевой структуры контроллинговых подразделений.

При подготовке статьи использовались сравнительно-аналитический метод, контент-анализ научных публикаций, функционально-структурный подход, что позволило выстроить целостную концептуальную схему государственно-муниципального контроллинга с учётом его целей, задач, моделей, механизмов, применяемого инструментария.

Результаты исследования и их обсуждение

Контроллинг в государственном и муниципальном управлении целесообразно рассматривать в качестве интеграционной функции, благодаря которой обеспечивается

связность между стратегическим планированием, оперативным менеджментом, ресурсным обеспечением, системой ответственности [2; 7]. В отличие от частного сектора, где контроллинговые действия сосредоточены на прибыли, в публичной сфере целевые ориентиры трансформируются в обеспечение результативности, прозрачности, социальной значимости принимаемых решений [9].

Основными целями контроллинга на уровне государства и муниципалитета являются:

- поддержка стратегического целеполагания путём предоставления достоверной, релевантной информации о состоянии управляемых объектов;

- формирование благоприятных условий для ресурсной оптимизации, включая бюджетные, нефинансовые активы;

- оценка степени достижения общественно значимых результатов в контексте программно-целевого управления;

- снижение управленческих рисков, которые сопряжены с неэффективными решениями, нарушениями регламентов, избыточной бюрократизацией и т. д. [1; 3; 8].

Таким образом, контроллинг выполняет роль аналитико-прогностической «опоры», предотвращая управленческую инерцию и обеспечивая обоснованную реакцию на внешние и внутренние вызовы.

Если благодаря формулировке целей определяется стратегическое направление, то за счёт задач уточняется операционное содержание и конкретизируются функциональные ожидания от внедрения. В их структуре можно обозначить три ключевых блока (рисунок 1).



Рисунок 1. Систематизация задач государственного и муниципального контроллинга (составлено на основе [1-3; 5; 8])

Figure 1. Systematization of tasks in public and municipal controlling (based on [1-3; 5; 8])

Итак, рассматриваемые задачи выходят за рамки контроля в его традиционном (карательном) понимании и приобретают системный, развивающий характер.

Итак, рассматриваемые задачи выходят за рамки контроля в его традиционном (карательном) понимании, требуют существенной адаптации при их применении к государственным и муниципальным условиям. Среди возможных подходов целесообразно выделить три базовых (рисунок 2).

Существующие теоретические модели контроллинга, заимство-



Рисунок 2. Модели государственного и муниципального контроллинга (составлено на основе [4; 6; 9])

Figure 2. Models of public and municipal controlling (based on [4; 6; 9])

В контексте муниципального управления целесообразно сочетать интегративный и процессный подходы [7], что помогает адаптировать контроллинг к локальной специфике, ресурсным ограничениям.

Для того чтобы обеспечить работоспособность, требуется формирование чётких институциональных рамок. Механизмы реализации включают:

- нормативно-правовую регламентацию (подразумевается формализация функций, полномочий, ответственности контроллинговых подразделений);

- институциональное позиционирование (речь идёт о создании специализированных отделов или внедрении функции контроллинга в структуру управления проектами, программами);

- информационно-аналитическое обеспечение (имеется в виду формирование единой базы данных, индикаторов результативности, матриц рисков, KPI);

- интеграция с внутренним аудитом и системой менеджмента качества, что позволяет добиться эффектов взаимодополнения, а не дублирования.

С позиций выработки эффективного механизма предполагается как институциональное оформление, так и формирование управленческой культуры, в которой контроллинг воспринимается как ресурс развития, а не инструмент санкций.

Результативность рассматриваемых действий во многом зависит от точности и уместности используемых инструментов (рисунок 3).



Рисунок 3. Инструменты государственного и муниципального контроллинга (составлено на основе [2; 5; 10])

Figure 3. Tools of State and Municipal Controlling (based on [2; 5; 10])

Следует подчеркнуть, что выбор инструментов не может быть универсальным (таблица 1) – необхо-

димо учитывать масштаб организации, её цели, уровень зрелости процессов, доступ к данным.

Таблица 1. Контекстуально обусловленный выбор инструментов контроллинга в публичном управлении (составлено авторами)

Table 1. Contextually-based selection of controlling tools in public administration (compiled by the authors)

Управленческая задача	Пример ситуации	Рекомендуемый инструментарий
Стратегическое прогнозирование эффективности госпрограмм	Оценка долгосрочного эффекта от нацпроекта по демографии	PEST-анализ, BSC (адаптированная под KPI госуслуг), сценарное моделирование
Оптимизация расходов в системе здравоохранения	Сравнительный анализ затрат на амбулаторную помощь в районах	ABC-анализ затрат, диаграммы Парето, матрица затрат-эффективности
Контроль исполнения муниципальных контрактов	Нарушения сроков поставки оборудования в школы	XYZ-анализ (для группировки поставщиков), чек-листы рисков, отклонения от базовых метрик
Мониторинг социальной результативности	Оценка вовлечённости населения в программы благоустройства	Анкетирование, визуальные дэшборды, BSC с индикаторами удовлетворённости граждан
Анализ устойчивости бюджетной политики	Дефицит бюджета при росте расходов на ЖКХ	GAP-анализ, многовариантное бюджетирование, модели чувствительности
Устранение межведомственной несогласованности	Конфликты при исполнении проектов между МЧС и Минэкологии	Кросс-функциональные матрицы ответственности (RAM), SWOT-анализ институционального дизайна
Повышение прозрачности управленческих решений	Общественные обвинения в нецелевом использовании бюджета	Публичные отчёты по BSC, интеграция с системой электронного бюджета
Анализ отклонений от целевых индикаторов в проектной деятельности	Недостижение целей по модернизации инфраструктуры	Метод критического пути (CPM), variance-анализ, система раннего предупреждения

Так, в таблице показано, что даже одинаковые по формулировке управленческие задачи – например, «оценка эффективности» – требуют различного инструментального наполнения в зависимости от уровня, контекста, масштаба, характера доступной информации. Это подчёркивает недопустимость задеирования стандартных, универсализи-

рованных методик без предварительного диагностического этапа.

Инструментарий контроллинга должен быть ситуативно чувствительным, а его применение – обоснованным, адаптивным. Лишь в этом случае он перестаёт быть формальной процедурой и превращается в полноценный аналитико-управленческий ресурс.

Так, в таблице показано, что даже одинаковые по формулировке управленческие задачи – например, «оценка эффективности» – требуют различного инструментального наполнения в зависимости от уровня, контекста, масштаба, характера доступной информации. Это подчёркивает недопустимость задействия стандартных, универсализированных методик без предварительного диагностического этапа.

Инструментарий контроллинга должен быть ситуативно чувствительным, а его применение – обоснованным, адаптивным. Лишь в этом случае он перестаёт быть формальной процедурой и превращается в полноценный аналитико-управленческий ресурс.

Выводы

Контроллинг в государственном и муниципальном управлении – не модный заимствованный термин, а потенциально трансформирующий элемент, способный радикально изменить логику принятия решений в публичной сфере. Его результативность напрямую зависит от теоретической целостности, институциональной внятности, инструментальной конкретности.

Отказ от формального подхода в пользу системной интеграции контроллинга в управленческий цикл – ключевое условие повышения действенности и прозрачности характеризваемого сектора в условиях

ограниченных ресурсов, возросших требований со стороны общества.

С авторской точки зрения, на основании проведённого анализа представляется целесообразным:

- отказаться от фрагментарного внедрения контроллинга как вспомогательной функции и перейти к его институционализации в качестве ключевого звена управленческого цикла;

- укрепить аналитическую базу решений, обеспечив сквозную интеграцию с программно-целевым методом, системой внутреннего контроля, цифровыми платформами;

- разработать типовые контроллинговые модели для различных уровней (федеральный, региональный, муниципальный) с учётом их функций, компетенций;

- инвестировать в повышение квалификации соответствующих специалистов, особенно в области аналитики, визуализации данных;

- сформировать единую методологическую платформу, которая позволит устранить текущую эклектичность, дублирование.

Обоснование сформулированных рекомендаций основано на том, что именно комплексный подход к контроллингу помогает превратить его из административного «рудимента» в «ускоритель» повышения эффективности публичного управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гончаренко Д.И. Инновационные методы внутреннего государственного финансового контроля в условиях цифровизации системы государственного управления // Управление финансовыми рисками. 2024. № 3. С. 202-207.
2. Горохова Д.В. Смарт-контроллинг в государственных учреждениях как инструмент управления государственными финансами // Сибирская финансовая школа. 2022. № 4 (148). С. 25-33.
3. Иванов Е.П., Родина Е.Е. Контроллинг государственного имущества // Экономика, управление, финансовая безопасность: вызовы, проблемы, перспективы: сборник статей по материалам IV Международной научно-практической конференции. Москва, 2022. С. 59-66.

4. Липатова И.В., Савина Н.В., Плужникова Т.В. Сравнительный анализ подходов к определению сущности контроллинга // Учёт. Анализ. Аудит. 2022. Т. 9. № 3. С. 27-38.
5. Павленков М.Н., Павленков И.М. Контроллинг в системе публичного государственного и муниципального управления // Контроллинг. 2023. № 2(88). С. 10-15.
6. Павленков М.Н., Парамонов А.В., Павленков И.М. Контроллинг стратегического планирования муниципального образования // Финансовые рынки и банки. 2023. № 11. С. 22-26.
7. Парамонов А.В. Контроллинг в управлении муниципальным образованием // Экономическое развитие России: тенденции, перспективы: сборник статей. Нижний Новгород, 2024. С. 130-133.
8. Савина Н.В., Николаев И.Б. Формирование аналитического обеспечения систем контроллинга в государственных некоммерческих и государственных коммерческих организациях // Управленческий учёт. 2023. № 11-1. С. 154-162.
9. Тамакчи А.С., Кантороева Г.К. Эффективное использование инструментов контроллинга в системе и в процессах управления экономической безопасностью Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2020. Т. 5. № 10(106). С. 42-48.
10. Текеев Ш.А. Контроллинг как инструмент стратегии развития внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля // Управленческий учёт. 2023. № 10. С. 342-348.

Информация об авторах

Линник Владимир Юрьевич – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и управления в топливно-энергетическом комплексе

Близкий Роман Сергеевич – доктор экономических наук, профессор кафедры бухгалтерского учёта аудита и налогообложения

Рогоуленко Татьяна Михайловна – доктор экономических наук, профессор кафедры бухгалтерского учёта аудита и налогообложения

REFERENCES

1. Goncharenko, D.I. (2024). Innovative Methods of Internal State Financial Control in the Context of Digitalization of the Public Administration System. *Financial Risk Management*, (3), 202-207. (In Russ.)
2. Gorokhova, D.V. (2022). Smart Controlling in Public Institutions as a Tool for Managing Public Finance. *Siberian Financial School*, 4(148), 25-33. (In Russ.)
3. Ivanov, E.P., & Rodina, E.E. (2022). State Property Controlling. In *Economics, Management, Financial Security: Challenges, Problems, and Prospects: Collection of Articles Based on the Materials of the IV International Scientific and Practical Conference* (pp. 59-66). Moscow. (In Russ.)
4. Lipatova, I.V., Savina, N.V., & Pluzhnikova, T.V. (2022). Comparative Analysis of Approaches to Defining the Essence of Controlling. *Accounting. Analysis. Audit*, 9(3), 27-38. (In Russ.)
5. Pavlenkov, M.N., & Pavlenkov, I.M. (2023). Controlling in the System of Public State and Municipal Administration. *Controlling*, 2(88), 10-15. (In Russ.)
6. Pavlenkov, M.N., Paramonov, A.V., & Pavlenkov, I.M. (2023). Controlling Strategic Planning of Municipal Education. *Financial Markets and Banks*, (11), 22-26. (In Russ.)
7. Paramonov, A.V. (2024). Controlling in the Management of Municipal Education. In *Economic Development of Russia: Trends, Prospects: Collection of Articles* (pp. 130-133). Nizhny Novgorod. (In Russ.)

8. Savina, N.V., & Nikolaev, I.B. (2023). Formation of Analytical Support for Controlling Systems in Public Non-Profit and Public Commercial Organizations. *Managerial Accounting*, (11-1), 154-162. (In Russ.)
9. Tamakchi, A.S., & Kantoreeva, G.K. (2020). Effective Use of Controlling Tools in the System and Processes of Economic Security Management in the Russian Federation. *Economics and Management: Problems and Solutions*, 5(10(106)), 42-48. (In Russ.)
10. Tekeev, Sh.A. (2023). Controlling as a Tool for Developing Internal State (Municipal) Financial Control Strategies. *Managerial Accounting*, (10), 342-348. (In Russ.)

Information about the authors

Vladimir Yu. Linnik – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Economics and Management in the Fuel and Energy Complex

Roman S. Blizkiy – Doctor of Economics, Professor of the Department of Accounting, Auditing and Taxation

Tatiana M. Rogulenko – Doctor of Economics, Professor of the Department of Accounting, Auditing and Taxation

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.

The authors declare no conflicts of interests.

Поступила в редакцию (Reserved) 04.08.2025

Поступила после рецензирования 15.09.2025

Принята к публикации (Accepted) 25.09.2025