ISSN 3007-1631

Научный журнал

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО

Gosudarstvennoye upravleniye i pravo/ Public Administration & law

№2(10)
2026



ISSN 3007-1631

Журнал входит в Единый государственный перечень научных изданий – Белый список, а также в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук (Перечень ВАК, К2) по специальностям:

5.2.3. Региональная и отраслевая экономика (экономические науки)

5.2.6. Менеджмент (экономические науки)

5.2.7. Государственное и муниципальное управление (экономические науки)

5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики (политические науки)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО **№2(10)2026**

Главный редактор:

- **Науменко Светлана Николаевна** – доктор экономических наук, доцент, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация.

Заместители главного редактора:

- **Рытова Наталья Александровна** – доктор экономических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Седнев Владислав Владимирович** – доктор медицинских наук, профессор, председатель Донецко-Луганского (Донбасского) отделения Российской Криминологической Ассоциации им. А.И. Долговой, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация.

Ответственный секретарь:

- **Матюшайтись Нелли Викторовна** – кандидат юридических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация.

Технический секретарь:

- **Кулик Евгения Ивановна** – кандидат экономических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация.

Редакционная коллегия:

- **Абрамов Руслан Агарунович** – доктор экономических наук, профессор, институт экономики, управления и права, департамент экономики и управления ГАОУ ВО города Москвы «Московский городской педагогический университет», г. Москва, Российская Федерация;
- **Беганская Ирина Юрьевна** – доктор экономических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Беленцов Владимир Николаевич** – доктор экономических наук, профессор, независимый исследователь, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация.
- **Белокрылова Ольга Спиридоновна** – доктор экономических наук, Заслуженный деятель науки РФ, профессор, ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет», г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация;
- **Бессонова Елена Анатольевна** – доктор экономических наук, профессор, ФГБОУ ВПО «Юго-Западный государственный университет», г. Курск, Российская Федерация;
- **Близкий Роман Сергеевич** – доктор экономических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва, Российская Федерация;
- **Витвицкая Виктория Вячеславовна** – кандидат юридических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Голос Игорь Ильич** – кандидат наук по государственному управлению, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;

- **Гонгало Бронислав Мичиславович** – доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева», г. Екатеринбург, Российская Федерация;
- **Горлов Виктор Владимирович** – доктор экономических наук, доцент, член-корреспондент Российской Академии Естествознания, ФГАОУ ВО «РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина», г. Москва, Российская Федерация;
- **Груздев Владислав Владимирович** – доктор юридических наук, профессор, директор Азовского морского института (Мариупольский филиал ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет» в Донецкой Народной Республике), г. Мариуполь, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Епифанов Александр Егорович** – доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии естественных наук, Научно-исследовательский центр Академии управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация;
- **Зюкин Дмитрий Викторович** – кандидат экономических наук, доцент, ЧОУ ВО «Курский институт менеджмента, экономики и бизнеса», г. Курск, Российская Федерация;
- **Кликунов Николай Дмитриевич** – кандидат экономических наук, доцент, ЧОУ ВО «Курский институт менеджмента, экономики и бизнеса», г. Курск, Российская Федерация;
- **Костровец Лариса Борисовна** – доктор экономических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Кретова Алина Викторовна** – доктор экономических наук, доцент, АНОО ВО «Донецкая академия транспорта», г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Левушкин Анатолий Николаевич** – доктор юридических наук, профессор, ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, Российская Федерация;
- **Моисеев Александр Михайлович** – доктор юридических наук, профессор, ФГБУ «Донецкая лаборатория судебной экспертизы Министерства юстиции Российской Федерации», г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Нехайчук Дмитрий Валериевич** – доктор экономических наук, доцент, Институт «Таврическая академия» ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского», г. Симферополь, Республика Крым, Российская Федерация;
- **Окороков Владимир Михайлович** – кандидат экономических наук, доцент, ЧОУ ВО «Курский институт менеджмента, экономики и бизнеса», г. Курск, Российская Федерация;
- **Понеделков Александр Васильевич** – доктор политических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Южно-Российский институт управления, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация;
- **Пономаренко Борис Тимофеевич** – доктор исторических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация;
- **Пономаренко Елена Викторовна** – доктор наук по государственному управлению, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Попова Екатерина Александровна** – доктор политических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Южно-Российский институт управления, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация;
- **Рогуленко Татьяна Михайловна** – доктор экономических наук, профессор ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва, Российская Федерация;
- **Саенко Борис Евгеньевич** – кандидат экономических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Салихов Борис Варисович** – доктор экономических наук, профессор, Центральный экономико-математический институт Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация;
- **Сафронова Елена Викторовна** – доктор юридических наук, профессор, Центр трансграничных правовых исследований ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород, Российская Федерация;
- **Сичкар Виктор Александрович** – кандидат юридических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;

- **Смирнов Александр Михайлович** – доктор юридических наук, доцент, ФКУ «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации», г. Москва, Российская Федерация;
- **Соколова Ирина Игоревна** – доктор экономических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Донской государственный технический университет», г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация;
- **Сынкова Елена Михайловна** – доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Донецкий государственный университет», г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Тепляшин Павел Владимирович** – доктор юридических наук, профессор, ФГКОУ ВО «Сибирский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», г. Красноярск, Российская Федерация;
- **Черкасова Татьяна Павловна** – доктор экономических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Южно-Российский институт управления, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация;
- **Шестак Станислав Валентинович** – кандидат юридических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, г. Донецк, Донецкая Народная Республика, Российская Федерация;
- **Юдин Андрей Владимирович** – доктор юридических наук, профессор, ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева», г. Самара, Российская Федерация;
- **Доктор Анураг Хазарика** – доктор философии, M.Com, MBA, PGDRD, PGDCA, доцент кафедры коммерции и менеджмента в колледже Св. Ксавьера, приглашенный преподаватель кафедры экономики в Школе инженерии университета Тезпур, преподаватель кафедры коммерции и менеджмента в Государственном открытом университете имени К. К. Хандика, колледж Тезпур, штат Ассам, Индия;
- **Доктор Самикшья Мадхукуллия** – доктор социологии, Университет науки и технологий, Мегхалая, приглашенный преподаватель культурологии, Университет Тезпур, штат Ассам, Индия.

Учредитель: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Издатель: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления

Авторы опубликованных материалов несут ответственность за подбор данных и точность приведенных фактов, цитат, статистических данных и иных сведений, а также за то, что в материалах не содержится данных, не подлежащих открытой публикации.
Публикуемые материалы прошли рецензирование редакционной коллегией и прошли экспертный отбор.
Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов публикуемых статей. Перепечатка текстов без разрешения журнала «Государственное управление и право» запрещена. При цитировании материалов ссылка на журнал обязательна.

Издается с 2024 года.
Периодичность: 4 раза в год.

© Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, 2026

ISSN 3007-1631

Gosudarstvennoye upravteniye i pravo / Public Administration & Law

No 2(10)2026

Editor-in-Chief:

- **Naumenko Svetlana Nikolaevna** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation).

Deputy Editors-in-Chief:

- **Rytova Natalia Alexandrovna** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Sednev Vladislav Vladimirovich** – Advanced Doctor in Medical Sciences, Full Professor, Chairman of the Donetsk-Lugansk (Donbass) Branch of the A.I. Dolgova Russian Criminological Association, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation).

Executive Secretary:

- **Matyushaytes Nelly Viktorovna** – Candidate in Law Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation).

Technical Secretary:

- **Kulik Evgeniya Ivanovna** – Candidate in Economic Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation).

Members of the Editorial Board:

- **Abramov Ruslan Agarunovich** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor, Institute of Economics, Management and Law, Department of Economics and Management Moscow City University, Moscow State Pedagogical University (Moscow, Russian Federation);
- **Beganskaya Irina Yurievna** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Belentsov Vladimir Nikolaevich** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor, Independent Researcher (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Belokrylova Olga Spiridonovna** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Honored Scientist of the Russian Federation, Full Professor, Southern Federal University (Rostov-on-Don, Russian Federation);
- **Bessonova Elena Anatolyevna** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor, South-West State University (Kursk, Russian Federation);
- **Blizkiy Roman Sergeevich** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor, State University of Management (Moscow, Russian Federation);
- **Vitvitskaya Victoria Vyacheslavovna** – Candidate in Law Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Golos Igor Ilyich** – Candidate in Public Administration Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Gongalo Bronislav Michislavovich** – Advanced Doctor in Law Sciences, Full Professor, Ural State Law University named after V.F. Yakovlev (Yekaterinburg, Russian Federation);
- **Gorlov Viktor Vladimirovich** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Gubkin Russian State University of Oil and Gas (Moscow, Russian Federation);
- **Gruzdev Vladislav Vladimirovich** – Advanced Doctor in Law Sciences, Full Professor, Director of the Azov Maritime Institute (Mariupol branch of the Sevastopol State University in the Donetsk People's Republic) (Mariupol, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Epifanov Alexander Egorovich** – Advanced Doctor in Law Sciences, Full Professor, Corresponding Member of Russian Academy Natural Sciences, Department for the Study of History of the Ministry of the Interior of Russia of the Research Center of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Moscow, Russia, (Moscow, Russian Federation);
- **Zyukin Dmitry Viktorovich** – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Kursk Institute of Management, Economics and Business (Kursk, Russian Federation);
- **Klikunov Nikolay Dmitrievich** – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Kursk Institute of Management, Economics and Business (Kursk, Russian Federation);
- **Kostrovets Larisa Borisovna** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Kretova Alina Viktorovna** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor, Donetsk Academy of Transport (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Levushkin Anatoly Nikolaevich** – Advanced Doctor in Law Sciences, Full Professor, Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (Moscow, Russian Federation);
- **Moiseev Alexander Mikhailovich** – Advanced Doctor in Law Sciences, Full Professor, Donetsk Laboratory of Forensic Examination of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);

- **Nekhaychuk Dmitry Valerievich** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor, Institute of the Tauride Academy, V.I. Vernadsky Crimean Federal University (Simferopol, Republic of Crimea, Russian Federation);
- **Okorokov Vladimir Mikhailovich** – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Kursk Institute of Management, Economics and Business (Kursk, Russian Federation);
- **Ponedelkov Alexander Vasilyevich** – Advanced Doctor in Political Sciences, Full Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, South Russian Institute of Management (Rostov-on-Don, Russian Federation);
- **Ponomarenko Boris Timofeevich** – Boris T. Ponomarenko – Advanced Doctor in Historical Sciences, Full Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation);
- **Ponomarenko Elena Viktorovna** – Advanced Doctor in Public Administration Sciences, Full Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Popova Ekaterina Alexandrovna** – Advanced Doctor in Political Sciences, Full Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, South Russian Institute of Management (Rostov-on-Don, Russian Federation);
- **Rogulenko Tatiana Mikhailovna** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor, State University of Management (Moscow, Russian Federation);
- **Saenko Boris Evgenievich** – Candidate in in Economic Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Salikhov Boris Varisovich** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor, Central Economic and Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation);
- **Safronova Elena Viktorovna** – Advanced Doctor in Law Sciences, Full Professor, Center for Cross-Border Legal Studies, Belgorod State National Research University (Belgorod, Russian Federation);
- **Sichkar Victor Alexandrovich** – Candidate in Law Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Smirnov Alexander Mikhailovich** – Advanced Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Scientific Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation);
- **Sokolova Irina Igorevna –** Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor, Don State Technical University (Rostov-on-Don, Russian Federation);
- **Synkova Elena Mikhailovna** – Advanced Doctor in Law Sciences, Full Professor, Donetsk State University (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Teplyashin Pavel Vladimirovich** – Advanced Doctor in Law Sciences, Professor, Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (Krasnoyarsk, Russian Federation);
- **Cherkasova Tatyana Pavlovna** – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, South Russian Institute of Management (Rostov-on-Don, Russian Federation);
- **Shestak Stanislav Valentinovich** – Candidate in Law Sciences, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management (Donetsk, Donetsk People's Republic, Russian Federation);
- **Yudin Andrey Vladimirovich** – Advanced Doctor in Law Sciences, Full Professor, Samara National Research University named after Academician S.P. Korolev (Samara, Russian Federation);
- **Dr. Anurag Hazarika** – PhD, M.Com, MBA, PGDRD, PGDCA, Associate Professor of the Department of Commerce and Management at St. Xavier College, Commerce, Visiting Lecturer at the Department of Economics at the School of Engineering of the Tezpur Central University, Lecturer at the Department of Commerce and Management at the K. K. Khandik State Open University, Tezpur College (Assam, India);
- **Dr. Samikshya Madhukullya** – PhD in Sociology, University of Science and Technology, Meghalaya, Guest Faculty of Cultural Studies at Tezpur University (Assam, India).

Founder: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Publisher: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management

The authors of the published materials are responsible for the selection of data and the accuracy of the facts, citations, statistics and other information provided, as well as for the fact that the materials do not contain data that is not subject to public publication.

The published materials have been reviewed by the editorial board and have been selected by experts.

The editorial board's opinion does not always coincide with the opinion of the authors of the published articles. The reprinting of texts without the permission of the journal "Public Administration and Law" is prohibited. When quoting materials, a reference to the journal is required.

Has been published since 2024.

Frequency: 4 times a year.

СОДЕРЖАНИЕ/ CONTENTS

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ / STATE MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC PROCESSES

КЛАССИФИКАЦИИ ВИДОВ И УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Владимир Николаевич Беленцов,
Светлана Николаевна Науменко

10

CLASSIFICATIONS OF TYPES AND THREATS TO NATIONAL SECURITY: THEORETICAL ASPECT

Vladimir N. Belentsov,
Svetlana N. Naumenko

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

Наталья Александровна Рытова,
Ирина Валерьевна Герсонская

21

DEVELOPMENT OF MUNICIPAL GOVERNANCE MECHANISMS FOR PRIORITY DEVELOPMENT AREAS

Natalia A. Rytova,
Irina V. Gersonskaya

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РИСК–МЕНЕДЖМЕНТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ

Виктория Викторовна Петрушевская,
Андрей Владиславович Саенко

31

THE EFFECTIVENESS OF RISK MANAGEMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: ASSESSMENT TOOLS

Victoria V. Petrushevskaya,
Andrey V. Sayenko

ПРОБАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Павел Владимирович Тепляшин

47

PROBATION POLICY IN THE CONTEXT OF CONCEPTUAL APPROACHES TO PUBLIC ADMINISTRATION

Pavel V. Teplyashin

ПЛАТФОРМИЗАЦИЯ И МЕТРИКИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ НАУЧНЫМИ КАДРАМИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Елена Анатольевна Оспищева

57

PLATFORMIZATION AND METRICS IN PUBLIC MANAGEMENT OF SCIENTIFIC PERSON-NEL IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

Elena A. Ospishcheva

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И ОТРАСЛЕВАЯ ПОЛИТИКА / GOVERNMENT AND BRANCH POLICY

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ, МЕТОДЫ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Елена Владимировна Ивнева

65

STATE REGULATION OF ENTREPRENEURSHIP: THEORETICAL FOUNDATIONS, METHODS AND MODERN TRENDS

Elena V. Ivneva

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наталья Юрьевна Веселова,
Елена Сергеевна Балашова

76

STATE SUPPORT AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION

Natalya Yu. Veselova,
Elena S. Balashova

НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ И ЭКОНОМИКА ЗАМКНУТОГО ЦИКЛА

Алексей Владимирович Родионов,
Сергей Николаевич Яшин,
Надежда Игоревна Яшина,
Елена Анатольевна Качанова

89

DIRECTIONS OF GOVERNMENT REGULATION TO ENSURE SUSTAINABLE DEVELOPMENT: DIGITAL TRANSFORMATION AND CLOSED-LOOP ECONOMY

Alexey V. Rodionov,
Sergey N. Yashin,
Nadezhda I. Yashina,
Elena A. Kachanova

ФОРМИРОВАНИЕ МЕТОДИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ТУРИЗМА И РЕКРЕАЦИИ 104

Матвей Сергеевич Оборин,
Станислав Павлович Орлов

FORMATION OF A METHODOLOGICAL APPROACH TO ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF TOURISM AND RECREATION

Matvey S. Oborin,
Stanislav P. Orlov

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ТУРИЗМА 111

Ксения Сергеевна Казакова

A PUBLIC POLICY TOOLKIT FOR TOURISM DEVELOPMENT

Ksenia S. Kazakova

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ АПК РОССИИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ И ПОЛИТИКИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ 121

Ирина Игоревна Соколова,
Марина Сергеевна Сизякина

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF RUSSIA UNDER SANCTIONS RESTRICTIONS AND IMPORT SUBSTITUTION POLICY

Irina I. Sokolova,
Marina S. Sizyakina

ПРЕОДОЛЕНИЕ КАДРОВОГО ДЕФИЦИТА В АПК В КАЧЕСТВЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ 129

Татьяна Ивановна Бухтиярова,
Алексей Николаевич Колмаков,
Ирина Николаевна Батурина

OVERCOMING THE PERSONNEL DEFICIT IN THE AGRICULTURAL SECTOR THROUGH THE INTEGRATION OF YOUTH AS A STRATEGIC CONDITION FOR FOOD SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Tatiana I. Bukhtiyarova,
Alexey N. Kolmakov,
Irina N. Baturina

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА / STATE CIVIL SERVICE

ИЗ ОПЫТА ПОДГОТОВКИ ФИЛЕРОВ В СИСТЕМЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (НАЧАЛО XX ВЕКА) 138

Александр Егорович Епифанов

FROM THE EXPERIENCE OF PREPARING FILLERS IN THE SYSTEM OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN IMPERIUM (EARLY XX CENTURY)

Alexander E. Epifanov

ОСВОЕНИЕ АКТУАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПОДХОДОВ, РАЗВИТИЕ НАВЫКОВ КОМАНДНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НА ПРИМЕРЕ ПРОГРАММЫ «ВРЕМЯ ГЕРОЕВ» 147

Полина Вячеславовна Майковец

MASTERING CURRENT MANAGEMENT APPROACHES, DEVELOPING TEAM INTERACTION SKILLS USING THE EXAMPLE OF THE "TIME OF HEROES" PROGRAM

Polina V. Maykovets

КОУЧ-ТЕХНОЛОГИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО КЛИМАТА И ПРОФИЛАКТИКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ВЫГОРАНИЯ В КОЛЛЕКТИВЕ 154

Наталья Станиславовна Кожухова,
Екатерина Сергеевна Кожухова

COACHING TECHNOLOGY AS A TOOL FOR DEVELOPING A SOCIAL AND PSYCHOLOGICAL CLIMATE AND PREVENTING PROFESSIONAL BURNOUT IN A TEAM

Natalia S. Kozhukhova,
Ekaterina S. Kozhukhova

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ / REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT

РАЗВИТИЕ СЕТИ МФЦ В РЕГИОНАХ РФ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ДИЗАЙН И ЦИФРОВЫЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ В РАМКАХ ESG ПОВЕСТКИ 161

Екатерина Дмитриевна Черкова

DEVELOPMENT OF THE MFCs NETWORK IN THE RUSSIAN FEDERATION'S REGIONS: ORGANIZATIONAL DESIGN AND DIGITAL SOLUTIONS TO ACHIEVE ESG GOALS

Ekaterina D. Cherkova

ЭНОТУРИЗМ КАК АДАПТИВНАЯ СТРАТЕГИЯ ДЛЯ АГРАРНЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ: КЛАСТЕРНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ 172

Денис Сергеевич Ушаков,
Татьяна Валентиновна Подольская

ENOTOURISM AS AN ADAPTIVE STRATEGY FOR RUSSIAN AGRARIAN REGIONS: CLUSTER POTENTIAL AND INSTITUTIONAL CONSTRAINTS

Denis S. Ushakov,
Tatiana V. Podolskaya

КООРДИНАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ/ COORDINATION OF ECONOMIC POLICY

ФОРМИРОВАНИЕ ИНКЛЮЗИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ КОРПОРАТИВНЫМ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ КАПИТАЛОМ В ПАРАДИГМЕ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА 183

Борис Варисович Салихов,
Ирина Сергеевна Салихова

FORMATION OF INCLUSIVE MANAGEMENT OF CORPORATE HUMAN CAPITAL IN THE PARADIGM OF SYSTEM ANALYSIS

Boris V. Salikhov,
Irina S. Salikhova

ВНЕШНИЕ ШОКИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ РОССИИ 195

Вероника Альбертовна Балабанова

EXTERNAL SHOCKS AND THEIR IMPACT ON THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS

Veronika A. Balabanova

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ / LAW ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ КАК ФАКТОР ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ 203

Валентина Анатольевна Крахина

LEGAL RESTRICTIONS AS A FACTOR OF DECISION-MAKING: METHODOLOGICAL ANALYSIS

Valentina A. Krakhina

ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ИНЫЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ 213

Роман Вадимович Нагорных

LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES AND OTHER PUBLIC LEGAL ENTITIES

Roman V. Nagornykh

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА-КУРОРТА СОЧИ 221

Лия Леонидовна Кавшбая

STATE MONITORING OF LANDS: A LEGAL ANALYSIS USING THE EXAMPLE OF THE RESORT CITY OF SOCHI

Liya L. Kavshbaya

БОРЬБА С ФЕЙКАМИ: ЗАКОН ОБ «ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ» И ЭТИКА ИНФОРМАЦИИ 232

Лилия Степановна Петрик

FIGHTING FRAUD: THE LAW ON FOREIGN AGENTS AND INFORMATION ETHICS

Lilia S. Petrik

ЦИФРОВИЗАЦИЯ В РАЗВИТИИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ И МОНИТОРИНГА: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ 244

Елена Левоновна Кдлян

DIGITALIZATION IN THE DEVELOPMENT OF TAX CONTROL AND MONITORING: CONTEMPORARY TRENDS

Elena L. Kdlyan

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ / GLOBAL ECONOMY AND INTERNATIONAL RELATIONS

РОЛЬ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СУБЪЕКТОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И ОТСТАИВАНИИ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ УЯЗВИМЫХ ДЕТЕЙ В КЕНИИ 254

Терезия Юла Муземби

ROLE OF NON-STATE ACTORS IN PROVIDING SOCIAL PROTECTION AND UPHOLDING THE CITIZENSHIP RIGHTS OF VULNERABLE CHILDREN IN KENYA

Teresia Yu. Musembi

Уважаемые коллеги, авторы и читатели!

Десятый номер нашего журнала – это не просто очередной выпуск. Это маленький юбилей, который даёт повод оглянуться назад, оценить пройденный путь и поблагодарить тех, кто с момента основания поддерживал издание. Мы начинали с идеи объединить размышления о государственном управлении и правовых аспектах, и сегодня, спустя девять номеров, можем с удовлетворением отметить: журнал «Государственное управление и право» стал востребованной площадкой для научной дискуссии, где публикуются статьи, сочетающие фундаментальные исследования и прикладные разработки.

Особая признательность – нашей редакционной коллегии, тем, чей труд, знания и опыт позволяют сохранять высокий уровень рецензирования и отбора материалов. Это авторитетные учёные, представляющие разные школы и направления. Именно они обеспечивают качество публикаций – за что им огромное спасибо.

В десятом номере традиционно представлены все рубрики, и каждая, на мой взгляд, заслуживает внимания.

Рубрику «Государственное управление социально-экономическими процессами» открывает фундаментальное исследование В.Н. Беленцова и С.Н. Науменко о классификации видов и угроз национальной безопасности. Авторы предлагают системный взгляд на то, как сегодня следует выстраивать приоритеты защиты. Далее Н.А. Рытова и И.В. Герсонская развивают тему муниципального управления территориями опережающего развития – вопрос крайне актуальный для моногородов и депрессивных территорий. Прикладное исследование В.В. Петрушевской и А.В. Саенко посвящено риск-менеджменту в государственном управлении, их модель с интегрированным индексом риска уже апробирована в Донецкой Народной Республике. П.В. Тепляшин рассматривает пробационную политику сквозь призму концептуальных подходов к государственному управлению, а Е.А. Оспищева – платформизацию и метрики в управлении научными кадрами в условиях цифровизации.

В разделе «Государственная и отраслевая политика» читатель найдёт широкий спектр исследований. Е.В. Ивнева анализирует теоретические основы и современные тенденции государственного регулирования предпринимательской деятельности. Н.Ю. Веселова и Е.С. Балашова рассматривают меры поддержки бизнеса – от федеральных программ до региональных практик Краснодарского края. Исследование А.В. Родионова, С.Н. Яшина, Н.И. Яшиной и Е.А. Качановой посвящены цифровой трансформации и экономике замкнутого цикла – актуальной повестке устойчивого развития. М.С. Оборин и С.П. Орлов предлагают методический подход к оценке эффективности государственного управления туризмом, а К.С. Казакова систематизирует инструментарий государственной политики в этой сфере. Завершают рубрику две статьи об АПК: И.И. Соколова и М.С. Сизякина выявляют тенденции развития отрасли под влиянием санкций и импортозамещения, а коллектив авторов под руководством Т.И. Бухтияровой рассматривает кадровый дефицит и пути интеграции молодёжи в агробизнес.

Рубрика «Государственная служба» представлена тремя работами. А.Е. Епифанов на основе архивных материалов раскрывает опыт подготовки филеров в системе МВД Российской империи – интересный исторический ракурс. П.В. Майковец анализирует программу «Время героев» как инструмент освоения управленческих подходов и развития командных навыков. Н.С. Кожухова и Е.С. Кожухова исследуют коуч-технологии для профилактики профессионального выгорания в коллективе.

Рубрику «Региональное экономическое развитие» в этом номере освещают две статьи. Е.Д. Черкова предлагает модель развития сети МФЦ с учётом ESG-принципов – организационный дизайн и цифровые решения для снижения территориального неравенства. Д.С. Ушаков и Т.В. Подольская обосновывают энотуризм как адаптивную стратегию для аграрных регионов, анализируя кластерный потенциал и институциональные ограничения.

В рубрике «Координация экономической политики» читателя ждёт не менее глубокая аналитика. Прежде всего, обращает на себя внимание фундаментальное исследование членов РАН Б.В. Салихова и И.С. Салиховой, в котором на основе системного анализа обоснована необходимость формирования инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом. Авторы убедительно доказывают: в условиях нарастания сложности и требования технологического суверенитета эффективное управление знаниями и компетенциями сотрудников объективно приобретает лидерский, инспираторный характер, а ключевым источником радикальных инноваций становится неявное знание, воспроизводимое в креативно-интеллектуальной экологии. Также в рубрике представлена статья В.А. Балабановой о влиянии внешних шоков на социально-экономическое развитие регионов России.

«Публично-правовые аспекты государственного управления» – насыщенная рубрика, представленная пятью работами. В.А. Крахина исследует правовые ограничения как фактор принятия решений в сфере недвижимости, предлагая алгоритм учёта таких ограничений. Р.В. Нагорных анализирует правовое регулирование административно-процедурной деятельности органов публичной власти. Л.Л. Кавшбая на примере города-курорта Сочи раскрывает правовые вопросы государственного мониторинга земель. Л.С. Петрик рассматривает борьбу с фейками и закон об иностранных агентах в контексте этики информации. Отдельного внимания заслуживает статья Е.Л. Кдлян о цифровизации налогового контроля и мониторинга – исследование, выполненное на стыке налогового права и цифровых технологий.

Завершает выпуск рубрика «Мировая экономика и международные отношения», представленная исследованием Ю.Т. Музембри о роли негосударственных субъектов в социальной защите и защите гражданских прав уязвимых детей в Кении – работа, дающая полезный сравнительный материал.

Десять номеров – это десять шагов вперёд. Мы видим, как растёт авторитет журнала, как расширяется круг авторов и читателей. Уверена, что и в дальнейшем мы сохраним высокие стандарты, будем публиковать острые, своевременные и полезные работы.

С юбилеем, коллеги!

Главный редактор журнала «Государственное управление и право»

С.Н. Науменко

УДК 321.01:303.04
JEL: F52, D74, B41, B59
EDN: GYFADD

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

КЛАССИФИКАЦИИ ВИДОВ И УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Владимир Николаевич Беленцов[1*], Светлана Николаевна Науменко[2]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, 283015, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а, e-mail: belvn1962@mail.ru., https://orcid.org/0000-0002-4629-0889, ID РИНЦ 862951

[*] с 19.02.2026 независимый исследователь

[2]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, 283015, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а, e-mail: naumenko-sn@ranepa.ru, ORCID: 0009-0006-6810-414X, SPIN-код: 3947-0368

Аннотация. **Введение.** Объективно существует многообразие видов и угроз национальной безопасности, однако в практике государственного управления доминирует субъективный подход к определению их приоритетности, опирающийся на текущую политическую конъюнктуру и экспертные оценки, что нередко приводит к диспропорциям в распределении ресурсов и снижению общей защищённости. В теории национальной безопасности до сих пор отсутствует единый подход к их классификации, что усугубляет проблему. Это определило цель статьи – теоретическое определение системы видов и угроз национальной безопасности на основе объективных критериев.

Методы. Методологическую основу исследования составили философские принципы диалектики, позволившие рассмотреть национальную безопасность в развитии и взаимосвязях, системный подход в рамках теории систем, а также общенаучные логические методы (анализ, синтез, классификация) и теоретическое моделирование. Применение системного подхода дало возможность представить национальную безопасность как свойство социальной системы нации, а диалектический метод – выявить противоречия между внешними и внутренними угрозами.

Результаты. Аргументировано, что все виды и угрозы национальной безопасности целесообразно определять относительно социальной системы нации как целостного образования, объединяющего людей, территорию, экономические, политические и культурные отношения. Обосновано, что основными объективными критериями системной классификации выступают положение в пространстве (внешнее/внутреннее) и структура элементов данной системы. На основе пространственного критерия выделены внешние и внутренние виды территориальной безопасности (угрозы суверенитету, целостности) и экологической безопасности (трансграничные и внутренние экологические угрозы). В соответствии со структурным критерием определены три взаимосвязанных вида безопасности, отражающих подсистемы общества: базисная социально-экономическая безопасность (угрозы экономическому базису, социальной стабильности), надстроечная социально-политическая безопасность (угрозы политической системе, управлению) и опосредствующая социально-культурная безопасность (угрозы идентичности, ценностям). Такая систематизация охватывает все ключевые сферы жизнедеятельности нации и учитывает как пространственные, так и структурные аспекты угроз.

Обсуждение. Предложенный подход позволяет уйти от субъективизма, свойственного волевому ранжированию угроз, и увязать в единую систему объективные показатели, необходимые для комплексной оценки состояния национальной безопасности и её составляющих. Теоретически обоснованная классификация создаёт фундамент для разработки формализованных методик мониторинга, стратегического планирования и принятия управленческих решений, обеспечивая согласование разнородных индикаторов в целостную систему оценки защищённости нации.

Ключевые слова: нация, социальная система, экономическая, политическая, культурная, безопасность, угроза, виды, классификация, критерий

Информация о финансировании: исследование выполнено в рамках фундаментальной научно-исследовательской работы «Совершенствование системы управления социально-экономической безопасностью Российской Федерации», регистрационный номер НИОКТР 1025031800147-8-5.2.1-5.2.1 и государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Беленцов В.Н., Науменко С.Н. Классификации видов и угроз национальной безопасности: теоретический аспект // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 10-20. EDN: GYFADD

© Беленцов В.Н., Науменко С.Н., 2026

UDC 321.01:303.04
JEL: F52, D74, B41, B59
EDN: GYFADD

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

CLASSIFICATIONS OF TYPES AND THREATS TO NATIONAL SECURITY: THEORETICAL ASPECT

Vladimir N. Belentsov[1*],
Svetlana N. Naumenko[2]

[1] Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management, Russian Federation, Donetsk People's Republic, 283015, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: belvn1962@mail.ru., https://orcid.org/0000-0002-4629-0889

[*] Independent Researcher (from 19.02.2026)

[2] Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management, Russian Federation, Donetsk People's Republic, 283015, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: naumenko-sn@ranepa.ru, ORCID: 0009-0006-6810-414X, SPIN: 3947-0368

Annotation. **Introduction.** A multitude of types and threats to national security objectively exist, yet in the practice of public administration a subjective approach to determining their priority prevails, one based on current political circumstances and expert judgment, which frequently leads to a misallocation of resources and diminished overall security. In national security theory there is still no unified approach to their classification, which exacerbates the problem. This determined the aim of the article – a theoretical definition of the system of types and threats to national security grounded in objective criteria.

Methods. The methodological foundation of the study comprised the philosophical principles of dialectics, which allowed national security to be examined in its development and interconnections, the systems approach within the framework of systems theory, and general scientific logical methods (analysis, synthesis, classification) together with theoretical modelling. Applying the systems approach made it possible to represent national security as a property of the social system of the nation, while the dialectical method enabled the identification of contradictions between external and internal threats.

Results. It is argued that all types and threats to national security should expediently be defined in relation to the social system of the nation as an integral entity uniting people, territory, and economic, political, and cultural relations. It is substantiated that the principal objective criteria for a systemic classification are spatial position (external/internal) and the structure of the system's elements. On the basis of the spatial criterion, external and internal types of territorial security (threats to sovereignty and territorial integrity) and ecological security (transboundary and internal environmental threats) are identified. In accordance with the structural criterion, three interrelated types of security are defined that reflect the subsystems of society: basic socio-economic security (threats to the economic base and social stability), superstructural socio-political security (threats to the political system and governance), and mediating socio-cultural security (threats to identity and values). Such a systematisation encompasses all key spheres of the nation's life and takes into account both spatial and structural dimensions of threats.

Discussion. The proposed approach makes it possible to move away from the subjectivism inherent in the will-based ranking of threats and to link into a unified system the objective indicators necessary for a comprehensive assessment of the state of national security and its components. The theoretically grounded classification creates a foundation for developing formalised methods of monitoring, strategic planning, and managerial decision-making, ensuring that heterogeneous indicators are coordinated into an integral system for evaluating the nation's security.

Keywords: nation, social system, economic, political, cultural, security, threat, types, classification, criterion.

Financing information: the research was carried out within the framework of the fundamental research work «Improving the management system of socio-economic security of the Russian Federation», registration number of the R&D 1025031800147-8-5.2.1-5.2.1, and of the RANEPA state assignment research program.

For citation: Belentsov, V.N., Naumenko, S.N. (2026). Classifications of types and threats to national security: theoretical aspect. Public administration and law, 2(10), 10-20. EDN: GYFADD

Введение

На практике виды национальной безопасности определяются субъективно. Их перечень, содержание и приоритеты формируются под влиянием внутренних и внешних факторов, а не на основе строгой научной классификации. Формирование видов безопасности происходит политическими элитами с учётом исторического опыта, культурных особенностей и текущих угроз. Акценты могут отличаться даже между странами с похожими уровнями развития. Перечни видов могут меняться в зависимости от идеологии, внешнеполитического курса или внутренней ситуации. При этом нет единого стандарта, который бы однозначно определял, какие именно области должны считаться «видами без-

© Belentsov V.N., Naumenko S.N., 2026

опасности». Например, в России особое внимание уделяется политическому суверенитету и военной безопасности. В западных странах (например, Германии или Канаде) акцент может быть сделан на информационную безопасность, права человека, экологию или глобальное сотрудничество.

Существующие теоретические подходы к классификации видов национальной безопасности зависят от теоретических парадигм международных отношений и национальных доктрин, но часто строятся вокруг сфер угроз, объектов защиты и уровней анализа, например в работах [1; 2; 3]. Основные из них включают реалистический, либеральный и конструктивистский подходы, а также многосекторные модели вроде копенгагенской школы. Реалистический подход фокусируется на военных и геополитических угрозах. Либеральный подход (неолиберальный, институционализм) расширяет классификацию на экономическую, институциональную и межгосударственную безопасность. Конструктивистский подход акцентирует социальные конструкции угроз, включая культурные, идентичностные и информационные аспекты, где безопасность определяется дискурсом и нормами. Копенгагенская школа предлагает пятисекторную классификацию: военный, политический, экономический, социальный и экологический секторы, дополненные позже информационным видом безопасности [4].

В любом случае трудность классификации заключается в отсутствии единой методологии и критериев, позволяющих увязать виды национальной безопасности между собой в единую систему. Очевидно, решение данной проблемы возможно с философской точки зрения и системного подхода к рассмотрению структуры национальной безопасности и угроз ей.

Цель и задачи исследования

С философской точки зрения необходимо определить структуру видов и угроз в системе национальной безопасности. Для этого целесообразно решить следующие задачи: уточнить сущность социальной системы нации, её структуру, а также роль и диалектику отношений её подсистем по поводу национальной безопасности и угроз. На этой основе обосновать критерии и классифицировать их виды в структуре системы национальной безопасности.

Методы исследования

В исследовании использованы системный подход, диалектический, логические и теоретические общенаучные методы.

Результаты исследования и их обсуждение

Национальная безопасность является свойством нации, образующей общественную (социальную) систему на исторически сложившейся территории проживания. То есть национальная безопасность – это свойство социальной системы нации. В философском энциклопедическом словаре под. ред. Л.Ф. Ильичева социальная система – это «сложноорганизованное, упорядоченное целое, включающее отдельных индивидов и социальные общности, объединённые разнообразными связями и взаимоотношениями, специфически социальными по своей природе». ... «В качестве социальной системы может выступать отдельная личность, если она рассматривается с точки зрения тех её характеристик, которые формируются и выявляются в процессах социального взаимодействия» [5, с. 611]. В любом случае индивиды и социальные общности не могут существовать вне объективной реальности.

С философской точки зрения социальные системы могут образовывать только живые формы, которые в той или иной мере обладают свойством рефлексии. То есть это социальные формы проявления бытия сущего. Они связаны между собой и с другими объектами реальной действительности социальными отношениями по поводу обеспечения своей жизнедеятельности. Это отношения социальных живых форм самих с собой, между собой и с другими формами проявления бытия сущего по поводу обеспечения собственной жизнедеятельности. В социальной системе нации это отношения людей, как индивидуумов. В любом случае это материальные формы, их отношения – нематериальные проявления бытия сущего. В реальной действительности их образования разнообразны по сложности и являются объектами (подсистемами) социальной системы. То есть социальная система нации состоит из определённых материальных и нематериальных объектов (подсистем), взаимосвязанных отношениями по поводу обеспечения жизнедеятельности нации и её социальных индивидуумов. Это следует из взаимосвязи объектов реальной действительности и их отношений, в том числе и по поводу безопасности и угроз.

Как утверждается в работе [6, с. 136], сущность социальной системы общества проявляется «в экономической, политической и культурной формах. Они определяют структуру социальной системы, которая состоит из неоднородных между собой и взаимосвязанных функциональных подсистем, элементы которых взаимосвязаны однородными и неоднородными отношениями по поводу обеспечения жизнедеятельности такого общества и каждого её индивидуума». То есть структуру социальной системы нации определяют неоднородные экономическая, политической и культурная подсистема.

С точки зрения марксистской философии экономическая подсистема явля-

ется базисной. Как экономическая основа социальной системы нации, она представляет совокупность производственных отношений, соответствующих уровню развития производительных сил общества, образуя его материальную структуру. Это материальная сфера, где социальные индивидуумы закономерно вступают в отношения по поводу производства товаров и услуг для удовлетворения индивидуальных и национальных потребностей. Надстройка возникает на основе базиса и управляет им. Вполне логично, что политическая подсистема является надстроечной по отношению к базисной экономической подсистеме, которая обеспечивает функционирование всей социальной системы нации [7]. Следовательно, *политическая подсистема определяет цели национальной безопасности, а экономическая – обеспечивает их достижение*.

По отношению к этим подсистемам культура, по утверждению авторов работ [8; 9], выступает опосредующим звеном, формируя ценностные установки, поведенческие модели и коммуникативную среду, которые обеспечивают их интеграцию и устойчивость. В экономической подсистеме культура определяет модели поведения, необходимые для экономического роста, выступая условием научно-технического прогресса. Определённые экономические модели (например, протестантская этика, способствовавшая развитию капитализма) порождают соответствующие культурные нормы (институты) – трудолюбие, бережливость, договороспособность. Эти институты, в свою очередь, формируют определённый тип политики и институты права (защита частной собственности, верховенство закона). В политической подсистеме через культурную политику (образование, законодательство и идеологию) культурные институты (например, культ инноваций или, наоборот, традиционализма), которые опосредствуют и могут как способствовать, так и препятствовать экономическому развитию [10]. Таким образом, *культурная подсистема опосредствует диалектику отношений надстроечной политической и базисной экономической подсистемы и влияет на приоритетность целей их национальной безопасности и способов обеспечения их достижения.*

Такой подход к структуризации социальной системы нации обоснован, но требует уточнения название подсистем. С метафизической точки зрения (путём абстрагирования) это вполне корректно. С точки зрения диалектики – это «взаимосвязанные функциональные подсистемы», которые в рамках социальной системы диалектически связаны социальными отношениями по поводу обеспечения жизнедеятельности нации и каждого её индивидуума. С институциональной точки зрения их структуру образуют взаимосвязанные социальными отношениями институции (организации), которые реализуют соответствующие институты, как нормы права. То есть они являются сложными системами с собственными структурными объектами и их отношениями. Очевидно, в этом случае более корректными будут следующие их названия: «базисная социально-экономическая система», «надстроечная социально-политическая» и опосредствующая «социально-культурная система» (рисунок 1). Отсюда следует корректность терминов социально-политической, социально-экономической и социально-культурной безопасности.



Рисунок 1. Социальная система нации [составлено на основе [6, с. 135]]
Figure 1. The social system of the nation [based on [6, p. 135]]

Вполне логично, что все виды и угрозы национальной безопасности (угрозы социальной системе нации) являются системными, а многообразие институций и их отношений в социальной системе нации приводит к разнообразию классификационных критериев. Если их обобщить, то в конечном итоге они сводятся к пространственному и структурному критерию классификации видов и угроз национальной безопасности (рисунок 2). В любом случае они будут пересекаться при определении их подвидов. Это следует из свойства системности такого социального образования, как нация.

1. *Пространственный критерий* (положение социальной системы нации относительно других объектов реальной действительности):

социальная система нации является открытой и взаимосвязана с объектами реальной действительности, часть из которых входят в неё. Это обусловливает появление свойств (видов) внешней и внутренней национальной безопасности и угроз им со стороны объектов реальной действительности, и наоборот;

непременным условием существования социальной системы нации является территория как комплекс естественных (природных) объектов реальной действительности. Их состояние непосредственно влияет на жизнедеятельность социальной системы нации и её индивидуумов, и наоборот. Это обусловливает появление у них свойства (вида) экологической безопасности и угроз им.

2. *Структурный критерий* (структура социальной системы нации):

социальная система нации – это, прежде всего, индивидуумы и их социальные группы, которые взаимосвязаны отношениями между собой по поводу обеспечения собственной жизнедеятельности и с другими объектами реальной действительности. Это обусловливает появления у них индивидуального и группового свойств (видов) национальной безопасности и угроз им со стороны объектов реальной действительности, и наоборот;

индивидуумы и их социальные группы вместе с другими объектами реальной действительности и отношениями с ними образуют неоднородные структурные подсистемы в социальной системе нации (рисунок 2). Их неоднородность позволяет выделить базисную социально-экономическую, надстроечную социально-политическую и опосредствующую их социально-культурную составляющие видовых групп и угроз им со стороны объектов реальной действительности. Очевидно, что внутри них можно определять другие виды и угрозы национальной безопасности:

1. *Виды и угрозы безопасности социально-политической системы нации (виды и угрозы социально-политической безопасности нации).* Нация – это не просто этнический социум, но и сообщество индивидуумов, объединённых общими политическими ценностями, правами, обязанностями и гражданской идентичностью на определённой территории [11]. Эти свойства, как и национальная безопасность, являются результатом рефлексии индивидуумов нации. Таким результатом выступает и угроза национальной безопасности с их стороны и со стороны разнообразных социальных групп индивидуумов. Может ли одна нация быть угрозой другой? Очевидно, нет, поскольку в силу индивидуальности мировоззрения это свойство не может проявляться одновременно у всех индивидуумов нации. Тем не менее, общее мировоззрение может формироваться среди социальных групп, которые в силу разнообразных обстоятельств могут оказывать влияние на национальную



Рисунок 2. Критерии, виды национальной безопасности и угроз [составлено авторами]
Figure 2. Criteria, types of national security and threats [compiled by the authors]

политику. Среди них наибольшее влияние на неё оказывает социально-политическая система нации. Например, нацистская Германия, Украина или США, где на современном этапе смена власти демократов республиканцами кардинально изменила национальную политику во взаимоотношениях с другими государствами.

С институциональной точки зрения структуру социально-политической системы определяют совокупность институций (организаций), которые осуществляют власть и управление, их отношений по поводу реализации институтов (норм права) в процессе управления нацией [12]. Основной политической институцией, как правило, является государство. Как политический институт, государство характеризуется набором уникальных признаков, отличающих его от других форм организации общества. В теории государства основным из признаков является суверенитет государственной власти. Он обеспечивается её верховенством внутри страны, независимостью во внешних отношениях, единой территорией и независимостью от других форм власти, например, партийной, религиозной и т. д. Другими основными признаками являются монополия государства на принуждение к подчинению власти (право на применение силы и издание обязательных законов) и налогообложение [13]. Это закрепляется в соответствующих нормах права, которые реализуются соответствующими институциями (армией, полицией и т. п.). Отсюда возникают понятия территориальной, военной, гражданской, налоговой безопасности и угрозы им.

Структуру государственной власти определяют законодательные, исполнительные и судебные институции. Эти институции принимают, реализуют и контролируют соблюдение норм права в процессе управления социальной системой нации. Очевидно, с этой точки зрения изначально целесообразно различать соответствующие виды и угрозы безопасности. Например, если государство – это «политическая целостность» нации на определённой территории, то к социально-политическим видам относится государственная безопасность и угроза ей. Относительно структуры государственной власти – это законодательная, исполнительная, судебная безопасности государства и угрозы им (рисунок 3). Дальнейшая классификация подвидов социально-политической безопасности и угроз зависит от выбранного критерия.

2. *Виды социально-культурной безопасности нации и угроз.* В философских энциклопедических словарях, например Института философии РАН, – это «система исторически развивающихся надбиологических программ человеческой жизнедеятельности (деятельности, поведения и общения), обеспечивающих воспроизводство и изменение социальной жизни во всех её основных проявлениях. Программы деятельности, поведения и общения представлены многообразием знаний, норм, навыков, идеалов, образцов деятельности и поведения, идей, гипотез, верований, целей, ценностных ориентации и т. д.» [14, с. 341]. В Большой российской энциклопедии культура – это «исторически сложившийся образ жизни людей, включаю-

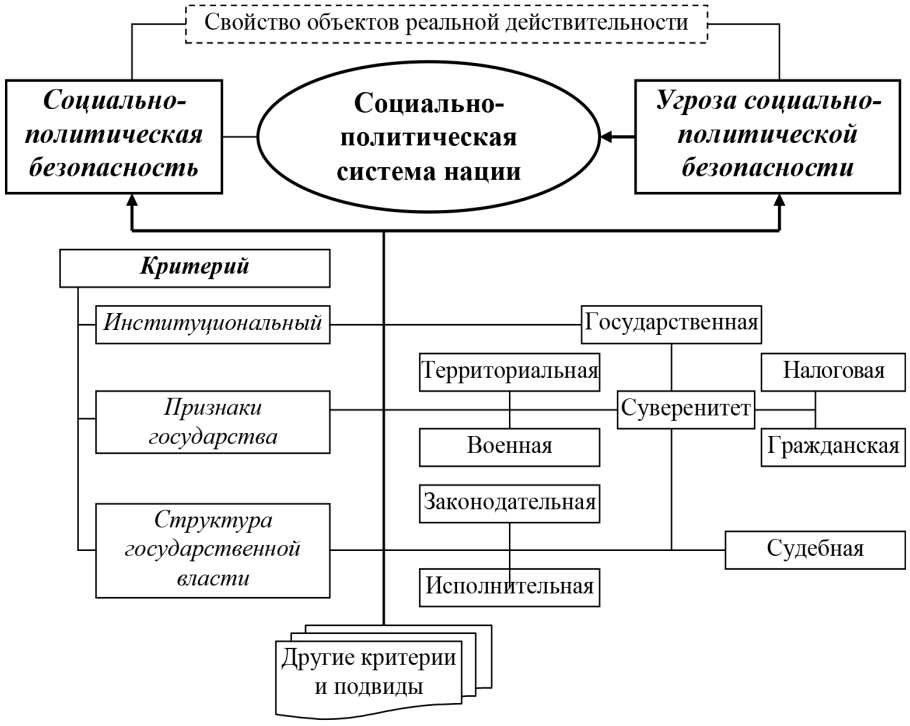


Рисунок 3. Критерии, виды социально-политической безопасности нации и угроз [составлено авторами]
Figure 3. Criteria, types of socio-political security of the nation and threats [compiled by the authors]

щий в себя ценности и нормы, верования и обряды, знания и умения, обычаи и установления, технику и технологии, способы мышления, деятельности, взаимодействия и коммуникации и т. д.» [15]. Но кроме техники существуют и другие материальные объекты, как в сфере производства, так и в сфере потребления. То есть культура – это не только нематериальный, но и материальный результат исторической жизнедеятельности людей. Он охватывает все материальные объекты и артефакты повседневной жизни, созданные человеческим социумом для удовлетворения производственных и потребительских, в том числе и духовных потребностей. Тем не менее, культура является нематериальным результатом рефлексии индивидуумов, который в той или иной мере проявляется в созданных ими материальных объектах реальной действительности для удовлетворения своих материальных и нематериальных потребностей.

Нематериальные потребности представляют собой стремления индивидуума к духовному, социальному и интеллектуальному развитию, не связанные с физическим удовлетворением. Они включают социальные, духовные и когнитивные аспекты, отражённые в классификациях вроде пирамиды Маслоу или отечественных экономических теориях. Социальные потребности охватывают общение, признание, принадлежность к группе и статус в обществе. Они обеспечивают эмоциональную связь и самоутверждение через взаимодействие с другими потребностями. В духовные входят потребности в красоте, творчестве, вере и нравственных ценностях. Они направлены на поиск смысла жизни и самосовершенствование. Когнитивные потребности в знаниях, информации, логике и эстетике стимулируют интеллектуальный рост и восприятие гармонии. Они проявляются в стремлении к обучению и искусству [16].

Таким образом, можно утверждать, что культура – это нематериальный и материальный результат рефлексивных отношений индивидуума самого с собой и с реальной действительностью. Таким результатом является исторически сложившаяся в процессе развития человечества совокупность материальных, нематериальных ценностей и норм. В той или иной мере они проявляются во всех сферах жизнедеятельности индивидуума. Это вполне логично с философской точки зрения на формы проявления реальной действительности.

Диалектика отношений материальной и нематериальной составляющей форм жизнедеятельности индивидуума определяет противоречия между ними. Их глубина зависит от культуры индивидуумов и их социумов между собой и с другими объектами реальной действительности [17]. Очевидно, с этой точки зрения целесообразно изначально классифицировать виды и угрозы социально-культурной безопасности, где соответствующим критерием выступает материальная и нематериальная форма проявления культуры в реальной действительности. Из их диалектического многообразия следует разнообразие видов материальной и нематериальной составляющей социально-культурной безопасности нации и угроз им. Например, относительно процесса общественного воспроизводства материальных благ можно выделить социально-культурную безопасность и угрозу производству, потреблению, распределению и обмену. Относительно нематериальной формы проявления знаний, полученных в результате познания человечеством реальной действительности, можно выделить социально-культурную безопасность и угрозу обыденным, художественным, религиозным и научным знаниям. Относительно масштабности проявления социально-культурной системы различают социально-культурную безопасность и угрозу безопасности цивилизации, нации, государства и региона, домохозяйства и индивидуума (рисунок 4).

3. *Виды социально-экономической безопасности нации и угроз.* Основой материального и нематериального развития нации, её социально-политической и социально-культурной системы является социально-экономическая система. Многообразие её структурных элементов определяет разнообразие видов и угроз социально-экономической безопасности. Например, относительно отраслевой структуры экономики – это безопасность и угроза её отраслей развитию социально-экономической системы нации. Но это только безопасность и угроза экономическому производству товаров и услуг. В социально-экономической системе оно диалектически связано с социальным потреблением [18]. С этой точки зрения социально-экономическую безопасность нации целесообразно рассматривать, как диалектически взаимосвязанные категории социально-экономической безопасности производства и потребления товаров и услуг. В диалектике отношений этих противоположностей объективно существуют противоречия, обострение которых приводит к кризису социально-экономической системы. То есть угрозой производству может быть потребление, и наоборот. Поскольку в реальной действительности все объекты взаимосвязаны разнообразными отношениями, то производству и потреблению могут угрожать любые её объекты, как внутри социальной системы нации, так и вне неё.

Сферу производства определяют производительные силы. В их социально-э-



Рисунок 4. Критерии, виды социально-культурной безопасности нации и угроз [составлено авторами]
Figure 4. Criteria, types of socio-cultural security of the nation and threats [compiled by the authors]

кономических отношениях по поводу производства товаров и услуг (технико-экономических, организационно-экономических и отношениях экономической собственности) объективно существуют производственные противоречия между средствами производства, их собственниками и наёмными работниками. Среди них основным является «противоречие по поводу распределения добавленной стоимости между наёмными работниками и собственниками средств производства как субъектов предпринимательской деятельности. Это основное контрарное (прим. – прямо противоположное) противоречие социально-экономической системы. Контрадикторными (прим. – другой направленности) являются технико-экономические, организационно-экономические противоречия и противоречия в отношениях экономической собственности между собственниками средств производства» [19, с. 228]. Очевидно, что их обострение приводит к кризису социально-экономической системы нации. Тогда, с точки зрения преодоления производственных противоречий в социально-экономической составляющей национальной безопасности и угроз ей, целесообразно выделять безопасность и угрозу экономической собственности и их отношений, а также технико-экономическую и организационно-экономическую безопасность и угрозу.

Сфера потребления определяется субъектами промежуточного и конечного потребления, которые объективно взаимосвязаны социально-экономическими отношениями. Промежуточное потребление товаров и услуг происходит в сфере производства с целью создания нового товара или услуги. Его осуществляют субъекты предпринимательской деятельности. В отличие от их производственного потребления, конечные потребители используют товары и услуги по прямому назначению, завершая их жизненный цикл. Согласно системе национальных счетов (СНС), таковыми являются органы государственного управления (государство), домохозяйства, а также некоммерческие организации, их обслуживающие (НКОДХ) [20]. С этой точки зрения целесообразно выделять социально-экономическую безопасность и угрозу производственного потребления субъектами предпринимательской деятельности и отраслями экономики, а также социально-экономическую безопасность и угрозу конечного потребления государством, домохозяйствами, их индивидуумами и НКОХД (рисунок 5).

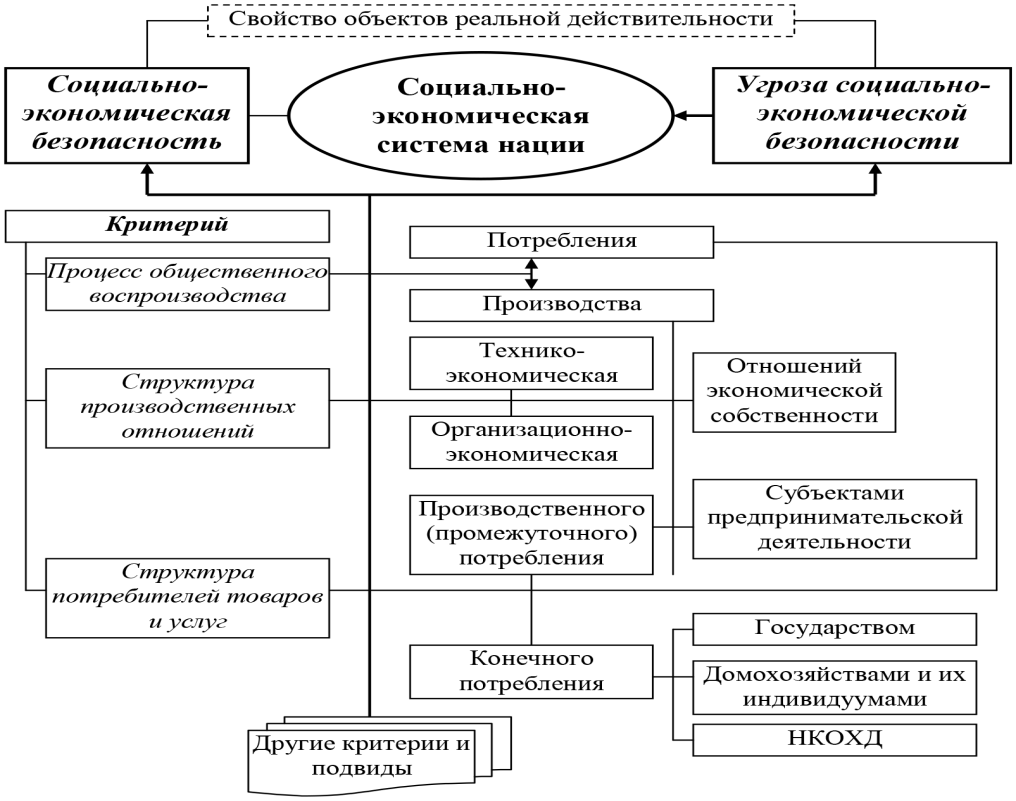


Рисунок 5. Критерии, виды социально-экономической безопасности нации и угроз [составлено авторами]
Figure 5. Criteria, types of socio-economic security of the nation and threats [compiled by the authors]

Выводы

Поскольку национальная безопасность является свойством социальной системы нации, то все её виды национальной безопасности и угрозы тоже являются системными. Социальная система нации является открытой. В реальной действительности основными критериями классификации открытых систем являются положение в пространстве и структура их элементов.

Относительно положения социальной системы нации в пространстве целесообразно различать внешнюю и внутреннюю территориальную и экологическую национальную безопасность и угрозу ей. Относительно структуры социальной системы нации – базисную социально-экономическую, надстроечную социально-политическую и опосредствующую социально-культурную составляющие национальной безопасности и угроз ей. На основе пространственного и структурного критерия, а также форм проявления структурных элементов социальной системы нации целесообразно выполнять дальнейшую внутривидовую классификацию этих составляющих.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ахметов А.И., Аминов И.Р. Понятие, цели и виды национальной безопасности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 5-2. С. 199-201. URL: doi:10.24411/2500-1000-2020-10530.
2. Фесина Е.Л. Национальная и экономическая безопасность: социально-экономические аспекты // Russian Journal of Management. 2019. Т.7, № 1. С. 31-35. URL: https://doi.org/10.29039/article_5d0a4295bef536.18059343.
3. Тулупов А.С. Модель национальной безопасности: общие подходы и вопросы построения // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2023. С. 181-192. URL: https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-3-9.
4. Хлопов О.А. Концепция национальной безопасности в основных парадигмах теории международных отношений: реализм, либерализм, конструктивизм // Теории и проблемы политических исследований. 2023. Т. 12, № 1А. С. 179-190. https://doi.org/10.34670/ AR.2023.40.81.020.
5. Философский энциклопедический словарь / Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. Москва: Сов. Энциклопедия. 1983. 840 с. URL: http://philosophy.niv.ru/ doc/dictionary/philosophical/index.htm.
6. Рытова Н.А. Сущность, формы организации и развития социально-экономической системы // Human Progress. 2023. № 1. С. 27. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-formy-organizatsii-i-razvitiya-sotsialno-ekonomicheskoy-sistemy.
7. Маркс К., Энгельс Ф. К критике политической экономии // Собр. соч., изд. 2, т. 13. Москва: Политиздат, 1959. 771 с.

8. Хозиев В.Б. Опосредование в теории и практике культурно-исторической концепции // Культурно-историческая психология: международный научный журнал. 2005. № 1. С. 25-36. URL: https://psyjournals.ru/kip/2005/n1/Khoziev.shtml.
9. Герасимов Б.Н., Ионесов В.И. Перспективы взаимодействия культуры, экономики и политики в современном мире // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2017. № 8. С. 9-17. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-vzaimodeystviya-kultury-ekonomiki-i-politiki-v-sovremennom-mire.
10. Уильямс Реймонд. Базис и надстройка в марксистской теории культуры // Философско-литературный журнал «Логос». 2012. № 1(85). С. 136-156. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/bazis-i-nadstroyka-v-marksistskoy-teorii-kultury.
11. Отургашева Н.В., Лопатина С.С. Этнос и нация: к вопросу о соотношении понятий в контексте научного дискурса // Политическая лингвистика. 2025. № 1(109). С. 160-165. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/etnos-i-natsiya-k-voprosu-o-sootnoshenii-ponyatiy-v-kontekste-nauchnogo-diskursa.
12. Иншаков О.В. Институция и институт: проблемы категориальной дифференциации и интеграции // ЭНСР. 2010. № 3(50). С. 26-38. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/institutsiya-i-institut-problemy-kategorialnoy-differentsiatsii-i-integratsii.
13. Павлов С.Ю. Признаки государства: основные концепции в современной отечественной юридической науке // Сибирское юридическое обозрение. 2018; 15(4). С. 406-410. https://doi.org/10.19073/2306-1340-2018-15-4-406-410.
14. Новая философская энциклопедия: в 4 т. Том 2; Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Мысль, 2010. 634 с.
15. Большая российская энциклопедия. URL: https://bigenc.ru/c/kul-tura-26efdd.
16. Текучева М.О. Классификация нематериальных благ и их характеристика // Вестник науки. 2025. № 2(83). С. 243-249. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/klassifikatsiya-nematerialnyh-blag-i-ih-harakteristika.
17. Тетиор А.Н. Противоречивая эволюция материальной культуры // Sciences of Europe. 2017. № 20-3 (20). С. 49-63. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/protivorechivaya-evolyutsiya-materialnoy-kultury.
18. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 1. Кн. 1: Процесс производства капитала. Москва: Политиздат, 1988. 891 с.
19. Рытова Н.А. Сущность и виды социальных противоречий: производственные, социально-экономические противоречия // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 2. С. 220-229. DOI 10.23672/SAE.2023.40.62.001.
20. Система национальных счетов 2008 / Европейская комиссия, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Организация Объединённых Наций, Всемирный банк. 2012. URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/ docs/sna2008russian.pdf.

Информация об авторах
Беленцов Владимир Николаевич – доктор экономических наук, профессор
Науменко Светлана Николаевна – доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник центра организации научных исследований

REFERENCES

1. Akhmetov, A.I., Aminov, I.R. (2020). The concept, goals and types of national security. International Journal of Humanities and Natural Sciences, 5-2, 199-201. DOI: 10.24411/2500-1000-2020-10530. (In Russ.)
2. Fesina, E.L. (2019). National and economic security: socio-economic aspects. Russian Journal of Management, 7(1), 31-35. DOI: 10.29039/article_5d0a4295bef536.18059343. (In Russ.)
3. Tulupov, A.S. (2023). Model of national security: general approaches and construction issues. Bulletin of Moscow University. Series 6. Economics, 181-192. DOI: 10.55959/MSU0130-0105-6-58-3-9. (In Russ.)
4. Khlopov, O.A. (2023). The concept of national security in the main paradigms of the theory of international relations: realism, liberalism, constructivism. Theories and Problems of Political Studies, 12(1A), 179-190. DOI: 10.34670/AR.2023.40.81.020. (In Russ.)
5. Ilyichev, L.F., Fedoseev, P.N., Kovalev, S.M., Panov, V.G. (1983). Philosophical Encyclopedic Dictionary. Moscow: Soviet Encyclopedia. 840 p. URL: http://philosophy.niv.ru/doc/dictionary/philosophical/index.htm. (In Russ.)
6. Rytova, N.A. (2023). Essence, forms of organization and development of the socio-economic system. Human Progress, 1, 27. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-formy-organizatsii-i-razvitiya-sotsialno-ekonomicheskoy-sistemy. (In Russ.)
7. Marx, K., Engels, F. (1959). A Contribution to the Critique of Political Economy. Collected Works, 2nd ed., vol. 13. Moscow: Politizdat. 771 p. (In Russ.)
8. Khoziev, V.B. (2005). Mediation in the theory and practice of the cultural-historical concept. Cultural-Historical Psychology, 1, 25-36. URL: https://psyjournals.ru/kip/2005/n1/Khoziev.shtml. (In Russ.)
9. Gerasimov, B.N., Ionesov, V.I. (2017). Prospects for interaction of culture, economy and politics in the modern world. International Journal of Humanities and Natural Sciences, 8, 9-17. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-vzaimodeystviya-kultury-ekonomiki-i-politiki-v-sovremennom-mire. (In Russ.)
10. Williams, R. (2012). Base and superstructure in Marxist theory of culture. Logos, 1(85), 136-156. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/bazis-i-nadstroyka-v-marksistskoy-teorii-kultury. (In Russ.)
11. Oturgasheva, N.V., Lopatina, S.S. (2025). Ethnos and nation: on the question of the correlation of concepts in the context of scientific discourse. Political Linguistics, 1(109), 160-165. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/etnos-i-natsiya-k-voprosu-o-sootnoshenii-ponyatiy-v-kontekste-nauchnogo-diskursa. (In Russ.)
12. Inshakov, O.V. (2010). Institution and institute: problems of categorical differentiation and integration. ENSR, 3(50), 26-38. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/institutsiya-i-institut-problemy-kategorialnoy-differentsiatsii-i-integratsii. (In Russ.)
13. Pavlov, S.Yu. (2018). Signs of the state: basic concepts in modern Russian legal science. Siberian Law Review, 15(4), 406-410. DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-4-406-410. (In Russ.)
14. Institute of Philosophy of the Russian Academy of Sciences (2010). New Philosophical Encyclopedia: in 4 vols. Vol. 2. 2nd ed. Moscow: Mysl, 634 p. (In Russ.)

15. Great Russian Encyclopedia. URL: https://bigenc.ru/c/kul-tura-26efdd. (In Russ.)
16. Tekucheva, M.O. (2025). Classification of intangible assets and their characteristics. Bulletin of Science, 2(83), 243-249. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/klassifikatsiya-nematerialnyh-blag-i-ih-harakteristika. (In Russ.)
17. Tetior, A.N. (2017). The contradictory evolution of material culture. Sciences of Europe, 20-3(20), 49-63. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/protivorechivaya-evolyutsiya-materialnoy-kultury. (In Russ.)
18. Marx, K. (1988). Capital: A Critique of Political Economy. Vol. 1, Book 1: The Process of Production of Capital. Moscow: Politizdat, 891 p. (In Russ.)
19. Rytova, N.A. (2023). Essence and types of social contradictions: production, socio-economic contradictions. Humanities, Socio-Economic and Social Sciences, 2, 220-229. DOI: 10.23672/SAE.2023.40.62.001. (In Russ.)
20. European Commission, IMF, OECD, UN, World Bank (2012). System of National Accounts 2008. URL: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf. (In Russ.)

Information about the authors
Vladimir N. Belentsov – Doctor of Economic Sciences, Professor.
Svetlana N. Naumenko – Doctor of Economic Sciences, Associated Professor, Leading Researcher at the Center for the Organization of Scientific Research

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 10.02.2026
Поступила после рецензирования 03.05.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 352:332.146.2
JEL: R58
EDN: KIIINX

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

Наталья Александровна Рытова[1], Ирина Валерьевна Герсонская[2]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, 283015, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а, e-mail: rytova-na@ranepa.ru
[2]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Липецкий филиал, Российская Федерация, 398050, г. Липецк, ул. Интернациональная, д. 3, e-mail: gersonskaya-iv@ranepa.ru

Аннотация. **Введение.** Актуальность темы определяется противоречием между высоким потенциалом территорий опережающего развития как инструмента ускоренного социально-экономического роста и недостаточной разработанностью муниципальных механизмов их практического управления. Исследование данной проблематики позволяет уточнить роль органов местного самоуправления в реализации режима территорий опережающего развития, выявить организационные, инфраструктурные и кадровые ограничения, а также обосновать направления совершенствования муниципального управления, ориентированного не только на привлечение резидентов, но и на достижение долгосрочного устойчивого развития территории.

Методы. Исследование базируется на применении методов теоретического, системного и сравнительного анализа, а также метода классификации.

Результаты. Обосновано, что эффективность механизмов муниципального управления территориями опережающего развития определяется не только наличием специального правового режима, налоговых льгот и административных преференций, но и качеством муниципального сопровождения инвестиционных проектов. Показано, что органы местного самоуправления выступают ключевым звеном сопряжения инвестиционной политики с реальными потребностями территории, включая инфраструктурную подготовку площадок, развитие кадрового потенциала, взаимодействие с населением, бизнесом и региональными институтами развития. Особое внимание уделено проблеме недостаточной институционализации муниципального уровня в системе управления территориями опережающего развития.

Обсуждение. Существующие модели управления строятся преимущественно на федерально-региональной логике, тогда как именно муниципальный уровень сталкивается с непосредственными последствиями реализации инвестиционных проектов: изменением структуры занятости, нагрузкой на инфраструктуру, трансформацией городской среды и социальными рисками. Обоснована необходимость применения системы взаимосвязанных механизмов управления ТОР, включающей в себя стратегическое планирование, инфраструктурное обеспечение, кадровую политику, финансовый мониторинг, организационное сопровождение резидентов (проектные офисы), межуровневую координацию, взаимодействие с населением и цифровизацию управленческих процессов.

Ключевые слова: территории опережающего развития, муниципальное управление, органы местного самоуправления, инвестиционные проекты, социально-экономическое развитие, моногорода, инфраструктурное обеспечение, стратегическое планирование, резиденты ТОР, проектное управление, экономическая безопасность территории.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Рытова Н.А., Герсонская И.В. Развитие механизмов муниципального управления территориями опережающего развития // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 21-30. EDN: KIIINX

© Рытова Н.А., Герсонская И.В., 2026

UDC 352:332.146.2
JEL: R58
EDN: KIIINX

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

DEVELOPMENT OF MUNICIPAL GOVERNANCE MECHANISMS FOR PRIORITY DEVELOPMENT AREAS

Natalia A. Rytova[1],
Irina V. Gersonskaya[2]

[1]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management, Russian Federation, Donetsk People's Republic, 283015, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: rytova-na@ranepa.ru

[2]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Lipetsk Branch, Russian Federation, 398050, Lipetsk, International Street, 3, e-mail: gersonskaya-iv@ranepa.ru

Annotation. **Introduction.** The relevance of the topic is determined by the contradiction between the high potential of priority development territories as a tool for accelerated socio-economic growth and the lack of development of municipal mechanisms for their practical management. The study of this issue makes it possible to clarify the role of local governments in implementing the regime of priority development territories, identify organizational, infrastructural and personnel constraints, as well as substantiate areas for improving municipal management, focused not only on attracting residents, but also on achieving long-term sustainable development of the territory.

Methods. The research is based on the application of methods of theoretical, systematic and comparative analysis, as well as the classification method.

Results. It is proved that the effectiveness of the mechanisms of municipal management of priority development territories is determined not only by the availability of a special legal regime, tax benefits and administrative preferences, but also by the quality of municipal support for investment projects. It is shown that local governments act as a key link in linking investment policy with the real needs of the territory, including infrastructure preparation of sites, development of human resources, interaction with the population, business and regional development institutions. Special attention is paid to the problem of insufficient institutionalization of the municipal level in the management system of priority development territories.

Discussion. The existing management models are based primarily on the federal-regional logic, whereas it is the municipal level that faces the immediate consequences of implementing investment projects: changes in the employment structure, the burden on infrastructure, the transformation of the urban environment and social risks. The necessity of using a system of interrelated management mechanisms for TOP, including strategic planning, infrastructure support, personnel policy, financial monitoring, organizational support for residents (project offices), inter-level coordination, interaction with the public and digitalization of management processes, is substantiated.

Keywords: priority development areas, municipal governance, local governments, investment projects, socioeconomic development, single-industry towns, infrastructure support, strategic planning, priority development area residents, project management, economic security of the territory.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Rytova, N.A., Gersonskaya, I.V. (2026). Development of municipal governance mechanisms for priority development areas. Public administration and law, 2(10), 21-30. EDN: KIIINX

Введение

Актуальность исследования механизмов муниципального управления территориями опережающего развития обусловлена тем, что в современных условиях именно муниципальный уровень становится ключевым пространством практической реализации инвестиционной, промышленной и социальной политики государства. Территории опережающего развития (далее – ТОР) создаются как особый правовой режим предпринимательской деятельности, ориентированный на ускоренное социально-экономическое развитие соответствующих территорий, привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест и формирование благоприятной среды для бизнеса. Нормативной основой данного института выступает Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации», закрепляющий правовые условия создания и функционирования таких территорий [1].

Особое значение тема приобретает применительно к муниципальным образованиям, экономика которых характеризуется ограниченной диверсификацией, зависимостью от одного или нескольких крупных предприятий, недостаточно-

© Rytova N.A., Gersonskaya I.V., 2026

стью собственной доходной базы и дефицитом инфраструктурных ресурсов. В этих условиях ТОР выступает не только инструментом налогового и административного стимулирования инвесторов, но и механизмом структурной перестройки местной экономики. Однако результативность данного инструмента во многом зависит не столько от самого факта предоставления льготного режима, сколько от качества муниципального управления в части способности органов местного самоуправления сопровождать инвестиционные проекты, обеспечивать инфраструктурную готовность площадок, координировать взаимодействие с региональными органами власти, институтами развития, бизнесом и населением.

Научная и практическая значимость темы усиливается тем, что действующие модели управления территориями опережающего развития нередко строятся преимущественно на федерально-региональной логике регулирования, тогда как муниципальный уровень остаётся недостаточно институционализированным. Между тем именно муниципалитет сталкивается с непосредственными последствиями реализации проектов. В частности, заслуживают внимания такие последствия, как изменение структуры занятости, миграционные процессы, рост нагрузки на коммунальную, транспортную и социальную инфраструктуру, трансформация городской среды, изменения в системе подготовки кадров. При недостаточной включённости местной администрации ТОР рискует превратиться в формальный режим льгот, не обеспечивающий устойчивого изменения экономической структуры муниципального образования.

Дополнительную актуальность исследованию придаёт необходимость перехода от разрозненного сопровождения инвестиционных проектов к системному управлению развитием территории. Муниципальное управление ТОР должно включать не только административную поддержку резидентов, но и стратегическое планирование, мониторинг социально-экономических эффектов, оценку бюджетной отдачи, развитие человеческого капитала, формирование локальных производственных цепочек и механизмов обратной связи с жителями. Такой подход особенно важен для монопрофильных и периферийных территорий, где инвестиционный проект способен существенно изменить структуру занятости, состояние малого и среднего бизнеса, а также параметры местного бюджета.

Цель исследования

Целью исследования является обоснование комплексной модели муниципального управления территориями опережающего развития, ориентированной не только на привлечение резидентов, но и на долгосрочную устойчивость муниципальных образований.

Методы исследования

В статье применялись следующие научные методы: теоретический анализ научной литературы при систематизации и критическом обзоре существующих исследований по проблематике ТОР, метод системного анализа при рассмотрении муниципального управления ТОР как комплекса взаимосвязанных блоков (стратегический, инфраструктурный, финансовый, кадровый, организационный), сравнительный анализ при сопоставлении различных научных подходов к управлению ТОР и выделении общего и особенного в муниципальной практике, метод классификации при выделении типов механизмов муниципального управления (организационного, инфраструктурного, кадрового, финансового, цифрового) и при их структурировании.

Результаты исследования и их обсуждение

Проблематика развития механизмов муниципального управления ТОР занимает заметное место в современных исследованиях, посвящённых пространственному развитию, антикризисному управлению, моногородам, инфраструктурному обеспечению и экономической безопасности. Анализ научной литературы показывает, что территории опережающего социально-экономического развития рассматриваются не только как специальный правовой режим поддержки инвесторов, но и как инструмент трансформации локальных социально-экономических систем, особенно в тех случаях, когда муниципальное образование сталкивается с ограниченной диверсификацией экономики, зависимостью от градообразующего предприятия, дефицитом бюджетных ресурсов и недостаточной инфраструктурной обеспеченностью.

Наиболее близко к разрабатываемой теме подходят исследования А.П. Соколова и И.В. Рыжова, которые акцентируют внимание на особенностях организации муниципального управления на ТОР. Авторы фактически выводят проблему ТОР из исключительно инвестиционно-правовой плоскости и показывают, что результативность данного режима во многом зависит от качества муниципального администрирования, согласованности действий местных органов власти, регионального уровня управления и резидентов. Такой подход важен для настоящего исследования, поскольку позволяет рассматривать муниципалитет не как пассивную территорию размещения инвестиционных проектов, а как самостоятельного участника управленческого процесса, отвечающего за сопровождение проектов, инфраструктурную подготовку, коммуникацию с населением и

интеграцию новых производств в местную экономику [2].

Существенный вклад в понимание антикризисного потенциала ТОР вносит работа А.В. Тихонова, в которой территории опережающего социально-экономического развития анализируются как инструмент управления постдепрессивными муниципальными образованиями. Данный подход позволяет раскрыть ТОР не только как механизм стимулирования предпринимательской активности, но и как способ преодоления накопленных структурных диспропорций. Для муниципального управления это означает необходимость перехода от формального привлечения резидентов к более сложной модели управления изменениями, предполагающей диагностику экономической депрессии, выбор приоритетных отраслей, оценку занятости, управление социальными последствиями и формирование новых точек роста [3].

Значимый контекст для анализа ТОР создают исследования, посвящённые моногородам. Так, Е.А. Горбашко, Н.Р. Камынина, И.А. Бачуринская и Е.В. Воронина рассматривают проблемные аспекты управления и развития моногородов как монопрофильных муниципальных образований. Их выводы особенно важны, поскольку многие территории опережающего развития создавались именно в моногородах, где наличие одного доминирующего предприятия определяет занятость, бюджетные поступления, социальную устойчивость и инвестиционную привлекательность территории. Авторы показывают, что ключевым ограничением развития монопрофильных муниципалитетов является не только слабость экономической базы, но и институциональная зависимость управленческих решений от сложившейся отраслевой структуры. Следовательно, муниципальные механизмы управления ТОР должны быть направлены не только на поддержку отдельных резидентов, но и на диверсификацию локальной экономики, развитие малого и среднего бизнеса, формирование новых производственных цепочек [4].

Отдельное направление исследований связано с финансовыми механизмами регулирования деятельности ТОР. А.П. Навицкий и С.Д. Проскурнин обращают внимание на значение финансовых инструментов, обеспечивающих функционирование территорий опережающего социально-экономического развития. Для муниципального уровня эта проблематика имеет принципиальное значение, поскольку налоговые льготы и преференции, предоставляемые резидентам, должны соотноситься с долгосрочными эффектами для местной экономики и бюджета. Иными словами, муниципальное управление ТОР не может ограничиваться поддержкой инвестиционной активности как самоцели. Оно должно включать оценку бюджетной отдачи, создание рабочих мест, развитие инфраструктуры и формирование устойчивой налоговой базы после завершения льготного периода [5].

Вопросы стратегического управления развитием ТОР раскрываются в работе П.В. Строева, О.В. Пивоваровой и С.В. Макар. Авторы рассматривают ТОР как объект стратегического управления, что позволяет перейти от текущего административного сопровождения проектов к долгосрочной модели территориального развития. Данный подход особенно значим для муниципального уровня, поскольку именно муниципалитет обеспечивает пространственную привязку стратегии. Органы местного самоуправления определяют земельные и инфраструктурные возможности, анализируют состояние трудовых ресурсов, транспортную доступность, социальную нагрузку, градостроительные ограничения. Следовательно, развитие механизмов муниципального управления ТОР должно предполагать включение специального режима в документы стратегического и территориального планирования муниципального образования [6].

Более широкий методологический контекст формируют исследования К.Х. Зоидова, В.Г. Беломестнова, С.И. Борталевича и И.В. Беломестнова, посвящённые управлению интегративной безопасностью на сельских территориях регионов. Несмотря на то, что предмет их исследования шире проблематики ТОР, предложенный авторами подход позволяет рассматривать развитие территории через призму комплексной безопасности (экономической, социальной, инфраструктурной, демографической и институциональной). Для муниципального управления территориями опережающего развития это означает необходимость оценки не только инвестиционных результатов, но и устойчивости локальной системы в целом. ТОР должна способствовать не точечному росту отдельных предприятий, а укреплению интегральной устойчивости муниципального образования [7].

Исследование А.Г. Семкина и Е.П. Задворневой, посвящённое пространственному развитию и управлению стратегией социально-экономического роста макрорегионов, позволяет расширить анализ за пределы отдельного муниципалитета. Авторы показывают, что развитие территорий должно рассматриваться в системе межтерриториальных связей, производственной специализации и пространственной координации. Применительно к ТОР, это особенно важно, поскольку муниципальное образование не является изолированной экономической единицей. Его инвестиционный потенциал зависит от положения в региональной и макрорегио-

нальной системе, транспортных коридоров, рынков труда, сырьевых и сбытовых связей. Следовательно, муниципальные механизмы управления ТОР должны быть согласованы с региональными и макрорегиональными приоритетами развития [8].

Инфраструктурный аспект подробно раскрывается в работе О.В. Ларченко, где инфраструктура рассматривается как необходимое условие развития территорий опережающего социально-экономического развития. Данный тезис имеет принципиальное значение для темы настоящей статьи, поскольку на практике наличие льготного режима само по себе не гарантирует прихода инвестора. Для резидента важны земельные участки, инженерные сети, транспортная доступность, энергетические мощности, кадровая база, административное сопровождение. Поэтому муниципальное управление ТОР должно включать постоянную оценку инфраструктурной готовности площадок, выявление узких мест, подготовку проектной документации, взаимодействие с ресурсоснабжающими организациями и региональными органами власти [9].

Важным дополнением выступает работа А.В. Родионова, посвящённая повышению экономической безопасности Российской Федерации на основе обеспечения технологической независимости и конкурентоспособности. Хотя данное исследование не ограничено тематикой ТОР, оно позволяет включить рассматриваемую проблематику в более широкий контекст технологического суверенитета и национальной экономической безопасности. Территории опережающего развития могут выступать не только площадками локального инвестиционного роста, но и инструментами размещения производств, значимых для импортозамещения, технологической независимости и конкурентоспособности региональной экономики. Это усиливает требования к муниципальному управлению. Органы местного самоуправления должны оценивать не только количественные показатели привлечённых инвестиций, но и качественное содержание проектов, их технологический уровень, кооперационные связи и вклад в устойчивость территории [10].

Таким образом, анализ литературы позволяет выделить несколько ключевых научных подходов к исследованию муниципального управления территориями опережающего развития. Первый подход рассматривает ТОР как инструмент антикризисного управления постдепрессивными и монопрофильными муниципальными образованиями. Второй – акцентирует внимание на стратегическом и пространственном управлении, предполагающем включение ТОР в долгосрочную модель развития территории. Третий – связан с финансово-инфраструктурным обеспечением, без которого специальный правовой режим не способен обеспечить реальный инвестиционный эффект. Четвёртый подход раскрывает ТОР через призму экономической безопасности, технологической независимости и устойчивости локальной социально-экономической системы.

Вместе с тем в рассмотренных исследованиях сохраняется определённый научный пробел. Значительная часть работ анализирует территории опережающего развития либо с позиции общего государственного регулирования, либо через призму инвестиционной политики, инфраструктуры и антикризисного управления. В меньшей степени разработан вопрос о конкретных механизмах муниципального управления ТОР. Недостаточно раскрытыми остаются вопросы выбора организационной модели сопровождения резидентов, формирования системы муниципального мониторинга, разработки инструментов оценки социально-экономического эффекта, порядка взаимодействия администрации с бизнесом, населением и региональными институтами развития. Это обосновывает необходимость дальнейшего исследования, направленного на разработку комплексной модели муниципального управления ТОР, ориентированной не только на привлечение инвестиций, но и на долгосрочную устойчивость муниципального образования.

ТОР представляют собой один из наиболее значимых инструментов пространственной и инвестиционной политики, ориентированный на ускорение социально-экономического развития муниципальных образований, диверсификацию локальной экономики, создание новых рабочих мест и формирование благоприятных условий для предпринимательской активности. Статистика развития института ТОР в российской экономике представлена на рисунке 1.

Однако практическая результативность данного инструмента определяется не только самим фактом установления специального правового режима, предоставления налоговых льгот и административных преференций, но и качеством муниципального управления. Именно на уровне муниципального образования происходит непосредственное сопряжение инвестиционного проекта с территорией, её инфраструктурой, рынком труда, социальной средой и интересами местного сообщества.

В научной литературе территории опережающего социально-экономического развития достаточно часто рассматриваются как механизм антикризисного управления постдепрессивными и монопрофильными муниципальными образо-

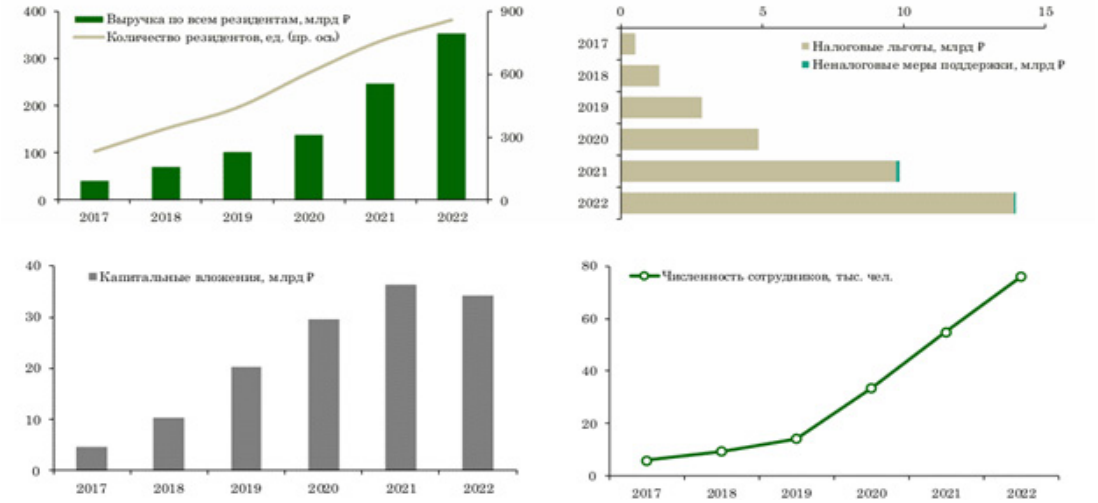


Рисунок 1. Статистика развития института территорий опережающего развития в экономике Российской Федерации в 2017-2022 г. [составлено на основе [11]]
Figure 1. Statistics on the development of the Institute of Advanced Development Territories in the economy of the Russian Federation in 2017-2022 (compiled on the basis of [11])

ваниями [12-14]. Такой подход представляется обоснованным, поскольку многие муниципалитеты, нуждающиеся в режиме опережающего развития, характеризуются ограниченной отраслевой структурой экономики, высокой зависимостью от градообразующего предприятия, недостаточной предпринимательской активностью и слабой диверсификацией занятости. В этих условиях ТОР должна выполнять не только функцию привлечения инвесторов, но и функцию структурной перестройки муниципальной экономики.

Муниципальное управление территориями опережающего развития имеет комплексный характер. Оно включает организационное сопровождение резидентов, инфраструктурную подготовку инвестиционных площадок, согласование проектов с документами стратегического и территориального планирования, взаимодействие с региональными органами власти и институтами развития, а также мониторинг социально-экономических результатов. При этом муниципалитет не всегда обладает достаточным объёмом финансовых, кадровых и административных ресурсов для эффективного выполнения данных функций [15]. Именно поэтому развитие механизмов муниципального управления ТОР требует перехода от фрагментарного администрирования отдельных проектов к целостной системе управления территориальным развитием.

Одной из ключевых проблем является недостаточная институционализация роли органов местного самоуправления в управлении ТОР. Формально основные решения о создании и функционировании таких территорий принимаются на федеральном и региональном уровнях, тогда как муниципальный уровень нередко оказывается в положении исполнителя уже заданных решений. Однако именно муниципальная администрация сталкивается с непосредственными последствиями реализации инвестиционных проектов в части, касающейся изменения нагрузки на инженерную и транспортную инфраструктуру, потребностей в новых социальных объектах, трансформации рынка труда, роста требований к качеству городской среды. Следовательно, муниципалитет должен рассматриваться не как вспомогательное звено, а как полноценный субъект управления территорией опережающего развития.

Важным механизмом муниципального управления ТОР является стратегическое планирование. ТОР не должна существовать обособленно от стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Напротив, она должна быть встроена в систему долгосрочных целей территории, включая развитие промышленной специализации, повышение занятости, рост доходной базы бюджета, развитие малого и среднего предпринимательства, модернизацию инфраструктуры и повышение качества жизни населения. В противном случае возникает риск, что режим ТОР будет использоваться преимущественно как инструмент предоставления льгот отдельным резидентам, не создавая устойчивого мультипликативного эффекта для муниципальной экономики.

Особое значение имеет инфраструктурное обеспечение. Наличие налоговых льгот и административных преференций само по себе не гарантирует инвестиционной привлекательности территории. Для потенциального резидента принципиальное значение имеют доступность земельных участков, состояние инженерных сетей, энергетические мощности, транспортная связанность, наличие трудовых ресурсов и предсказуемость административных процедур. Поэтому муниципальное управление ТОР должно включать регу-

лярную инвентаризацию инфраструктурных возможностей, выявление дефицитов, подготовку предложений по их устранению, участие в региональных и федеральных программах софинансирования, а также формирование «паспорта инвестиционной готовности» территории.

Не менее значимым является кадровый механизм. Для многих муниципальных образований характерна ситуация, при которой создание новых производств не сопровождается достаточным предложением квалифицированной рабочей силы. Это снижает привлекательность территории для инвесторов и ограничивает фактический эффект от режима ТОР. Муниципальное управление должно включать координацию с образовательными организациями, центрами занятости, предприятиями-резидентами и региональными органами власти по вопросам подготовки и переподготовки кадров. При этом кадровая политика должна строиться не реактивно, после запуска проекта, а заблаговременно, на стадии планирования инвестиционной специализации территории.

Финансовые механизмы управления ТОР также требуют особого внимания. С одной стороны, предоставление льгот резидентам временно ограничивает фискальную отдачу от инвестиционных проектов. С другой стороны, долгосрочный эффект может выражаться в создании рабочих мест, росте доходов населения, развитии сопутствующего бизнеса, увеличении налоговой базы после завершения льготного периода. Поэтому муниципалитету необходима система оценки не только объёма заявленных инвестиций, но и реальной бюджетной, социальной и инфраструктурной отдачи проектов. Такая система должна учитывать количество созданных рабочих мест, уровень заработной платы, объём закупок у местных поставщиков, влияние на малый и средний бизнес, нагрузку на коммунальную и социальную инфраструктуру.

Существенным направлением совершенствования муниципального управления является развитие механизмов сопровождения резидентов. На практике инвестор сталкивается не только с вопросами получения статуса резидента, но и с множеством локальных процедур, к которым относятся выбор площадки, подключение к сетям, получение разрешительной документации, взаимодействие с ресурсоснабжающими организациями, решение земельных и градостроительных вопросов. В этих условиях целесообразно формирование в муниципалитете специализированного проектного офиса или ответственного подразделения, выполняющего функции единого окна для резидентов ТОР. Его задача должна заключаться не в подмене полномочий иных органов, а в координации процедур, снижении административных барьеров и оперативном разрешении возникающих проблем.

Важным элементом такой модели является межуровневая координация. Эффективное управление ТОР невозможно без устойчивого взаимодействия муниципального, регионального и федерального уровней. Муниципалитет обладает информацией о локальных потребностях и ограничениях, региональный уровень обеспечивает ресурсную и институциональную поддержку, федеральный уровень задаёт нормативные рамки и общие условия функционирования специального режима. Разрыв между этими уровнями приводит к тому, что инвестиционные решения принимаются без достаточного учёта реального состояния территории. Поэтому необходимы постоянные координационные механизмы: рабочие группы, цифровые панели мониторинга, соглашения о сопровождении проектов, регулярная оценка проблем реализации.

Отдельного внимания заслуживает взаимодействие с населением. Территория опережающего развития может восприниматься местным сообществом неоднозначно, особенно если реализация проектов сопровождается ростом нагрузки на инфраструктуру, экологическими рисками, изменением городской среды или миграционным притоком рабочей силы. Поэтому муниципальное управление должно включать такие механизмы общественной коммуникации, как информирование жителей о целях и результатах проектов, публичное обсуждение значимых решений, сбор обратной связи, учёт социальных рисков. Без такого взаимодействия ТОР может стать источником не только экономического роста, но и социальной напряжённости.

Современные условия требуют также цифровизации муниципального управления территориями опережающего развития. Цифровые инструменты позволяют обеспечить мониторинг инвестиционных проектов, контроль исполнения обязательств резидентов, отслеживание инфраструктурных ограничений, анализ обращений бизнеса и населения. Перспективным направлением является создание муниципальной информационно-аналитической панели ТОР, включающей данные о резидентах, инвестициях, рабочих местах, налоговых поступлениях, инфраструктурных потребностях, сроках реализации проектов и социально-экономических эффектах. Такая система позволит перейти от отчётного управления к управлению на основе данных.

Содержательно механизм муниципального управления ТОР может быть представлен как совокупность взаимосвязанных блоков, структура и ожидаемые результаты применения которых систематизированы в таблице 1.

Таблица 1. Структурные элементы механизма муниципального управления территориями опережающего развития [составлено авторами]
Table 1. Structural elements of the municipal management mechanism for priority development areas [compiled by the authors]

Блок муниципального управления	Основное содержание	Ожидаемый результат
Стратегический	Встраивание ТОР в стратегию развития муниципалитета, определение приоритетной специализации	Согласование инвестиционных проектов с долгосрочными целями территории
Инфраструктурный	Подготовка площадок, инженерных сетей, транспортной доступности, энергетических мощностей	Повышение инвестиционной готовности муниципального образования
Организационный	Создание проектного офиса, сопровождение резидентов, координация процедур	Снижение административных барьеров
Финансово-оценочный	Анализ бюджетной, социальной и экономической отдачи проектов	Переход от оценки инвестиций к оценке комплексного эффекта
Финансово-оценочный	Анализ бюджетной, социальной и экономической отдачи проектов	Переход от оценки инвестиций к оценке комплексного эффекта
Коммуникационный	Взаимодействие с населением, бизнесом, региональными структурами	Повышение доверия и снижение социальных рисков
Цифровой	Мониторинг проектов, аналитика показателей, цифровая обратная связь	Повышение прозрачности и управляемости ТОР

Предложенная структура показывает, что муниципальное управление ТОР должно быть многоуровневым и межфункциональным. Его нельзя сводить только к административному сопровождению инвестора или подготовке отчётности о количестве резидентов. Реальная эффективность ТОР проявляется в том, насколько режим опережающего развития меняет качество муниципальной экономики. В этой связи особое значение приобретает система показателей оценки эффективности муниципального управления ТОР. Наиболее распространённые индикаторы (количество резидентов, объём инвестиций и число созданных рабочих мест) являются необходимыми, но недостаточными. Они фиксируют преимущественно количественные параметры развития, но не раскрывают качество структурных изменений. Для более полной оценки следует использовать дополнительные показатели, в числе которых следует отметить долю местных поставщиков в цепочках резидентов, уровень средней заработной платы на созданных рабочих местах, прирост малого и среднего предпринимательства, изменение налоговой базы, степень загрузки инфраструктуры, уровень удовлетворённости населения, экологические и социальные последствия реализации проектов.

Перспективная модель муниципального управления ТОР должна строиться на принципе проектно-стратегического управления. Это означает, что каждый инвестиционный проект должен рассматриваться не изолированно, а как элемент общей траектории развития муниципального образования. Приоритет должны получать те проекты, которые не только обеспечивают формальное выполнение инвестиционных обязательств, но и создают долгосрочный эффект: формируют новые производственные связи, повышают технологический уровень территории, создают квалифицированные рабочие места, развивают смежные отрасли, усиливают устойчивость муниципальной экономики.

Выводы

Можно выделить несколько направлений совершенствования механизмов муниципального управления территориями опережающего развития. Во-первых, необходимо нормативно и организационно закрепить роль муниципального образования в управлении ТОР, включая участие в отборе приоритетных проектов и мониторинге их реализации. Во-вторых, требуется развитие муниципальных проектных офисов сопровождения резидентов. В-третьих, необходимо формирование системы комплексной оценки эффектов ТОР, учитывающей не только инвестиционные, но и социальные, бюджетные, инфраструктурные и кадровые результаты. В-четвёртых, следует обеспечить интеграцию ТОР в документы стратегического и пространственного планирования муниципалитета.

Таким образом, развитие механизмов муниципального управления ТОР должно быть направлено на преодоление разрыва между специальным правовым режимом и реальными потребностями территории. ТОР может стать эффективным инструментом устойчивого муниципального развития только при условии, что органы местного самоуправления будут обладать не формальной, а содержательной управленческой ролью. Муниципалитет должен выступать координатором интересов инвесторов, населения, региональной власти и локального бизнеса, обеспечивая превращение отдельных инвестиционных проектов в долгосрочный фактор социально-экономического роста.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 29.12.2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // Российская газета. Федеральный выпуск № 299 (6571).
2. Соколов А.П., Рыжов И.В. Особенности организации муниципального управления на территориях опережающего развития // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 4. С. 98-102.
3. Тихонов А.В. Территории опережающего социально-экономического развития как инструмент антикризисного управления постдепрессивными муниципальными образованиями // Экономика и предпринимательство. 2017. № 12-1(89). С. 253-257.
4. Горбашко Е.А., Камынина Е.А., Бачуринская И.А., Воронина Е.В. Проблемные аспекты управления и развития моногородов как монопрофильных муниципальных образований // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2023. № 6-1(144). С. 57-62.
5. Навицкий А.П., Проскурнин С.Д. Финансовые инструменты регулирования деятельностью территорий опережающего социально-экономического развития // Современные проблемы экономического и социального развития. 2015. № 11. С. 107-111.
6. Строев П.В., Пивоварова О.В., Макар С.В. Стратегическое управление развитием территории опережающего социально-экономического развития // Самоуправление. 2020. № 4(121). С. 56-63.
7. Зоидов К.Х., Беломестнов В.Г., Борталевич С.И., Беломестнов И.В. Формирование методических подходов к управлению интегративной безопасностью на сельских территориях регионов // Региональные проблемы преобразования экономики. 2023. № 6(152). С. 109-123.
8. Семкин А.Г., Задворнева Е.П. Пространственное развитие и управление стратегией социально-экономического роста отдельных макрорегионов // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2022. № 9(91). С. 60-71.
9. Ларченко О.В. Инфраструктура как необходимое условие развития территорий опережающего социально-экономического развития // Проблемы современной экономики. 2020. № 3(75). С. 158-161.
10. Родионов А.В. Повышение экономической безопасности Российской Федерации на основе обеспечения технологической независимости и конкурентоспособности // На страже экономики. 2024. № 1(28). С. 142-149.
11. Информация Минфина России от 28 сентября 2023 г. «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407646062/?utm_medium=organic&utm_source=yandexsmartcamera.
12. Авдеева И.Л., Головина Т.А., Беликова Ю.В. Управление процессами функционирования территорий опережающего развития как фактор обеспечения устойчивости региональных экономических систем // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Т. 10, № 6. С. 84-95. DOI: 10.18721/JE.10608.
13. Жукова К.А. Территории опережающего социально-экономического развития: предпосылки и реализация в правовых актах на примере ДФО // Молодой учёный. 2020. № 4(294). С. 118-120. URL: https://moluch.ru/archive/294/66632.
14. Нечаев Д.Н., Любкина О.Р. Становление территорий опережающего социально-экономического развития как фактор продуктивных институциональных изменений в субъектах РФ (на примере областей ЦФО) // Вестник ОрелГИЭТ. 2020. № 4(54). С. 5-13. DOI 10.36683/2076-5347-2020-4-54-5-13. EDN: BGWTWJ.
15. Арланова О.И., Зотиков Н.З., Львова М.В. Местные бюджеты: проблемы формирования // Вестник евразийской науки. 2019. Т. 11. № 5. С. 14. EDN: RIULYL.

Информация об авторах
Рытова Наталья Александровна – доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой менеджмента в производственной сфере
Герсонская Ирина Валерьевна – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики и финансов

REFERENCES

1. Federal Law No. 473-FZ (2014, December 29) On Territories of advanced development in the Russian Federation. Russian Newspaper, Federal Issue № 299(6571). (In Russ.)
2. Sokolov, A.P., Ryzhov, I.V. (2025). Features of the organization of municipal management in the territories of advanced development. Bulletin of Economics, Law and Sociology, 4; 98-102. (In Russ.)
3. Tikhonov, A.V. (2017). Territories of advanced socio-economic development as a tool for anti-crisis management of post-depressive municipalities. Economics and Entrepreneurship, 12-1(89), 253-257. (In Russ.)
4. Gorbashko, E.A., Kamynina, E.A., Bachurinskaya, I.A., Voronina, E.V. (2023). Problematic Aspects of Management and Development of Single-Industry Towns as Monoprofile Municipalities. Proceedings of the St. Petersburg State University of Economics, 6-1(144), 57-62. (In Russ.)
5. Navitsky, A.P., Proskurnin, S.D. (2015). Financial Instruments for Regulating the Activities of Territories of Advanced Socio-Economic Development. Modern Problems of Economic and Social Development, 11, 107-111. (In Russ.)
6. Stroev, P.V., Pivovarova, O.V., Makar, S.V. (2020). Strategic Management of the Territory's Advanced Socio-Economic Development. Self-management, 4(121), 56-63. (In Russ.)
7. Zoidov, K.Kh., Belomestnov, V.G., Bortalevich, S.I., Belomestnov, I.V. (2023). Formation of Methodological Approaches to Managing Integrative Security in Rural Territories of Regions. Regional Problems of Economic Transformation, 6(152), 109-123. (In Russ.)
8. Semkin, A.G., Zadvorneva, E.P. (2022). Spatial development and management of the strategy of socio-economic growth of individual macro-regions. Economy, Labor, Management in Agriculture, 9(91), 60-71. (In Russ.)
9. Larchenko, O.V. (2020). Infrastructure as a Necessary Condition for the Development of Areas of Advanced Socio-Economic Development. Problems of the Modern Economy, 3(75), 158-161. (In Russ.)
10. Rodionov, A.V. (2024). Improving the Economic Security of the Russian Federation by Ensuring Technological Independence and Competitiveness. On Guard for the Economy, 1(28), 142-149. (In Russ.)
11. Information from the Ministry of Finance of the Russian Federation (2023, September 28) Main Directions of Budgetary, Tax, and Customs-Tariff Policy for 2024 and the Planning Period of 2025 and 2026. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407646062/?utm_medium=organic&utm_source=yandexsmartcamera. (In Russ.)
12. Avdeeva, I.L., Golovina, T.A., Belikova, Yu.V. (2017). Management of the Processes of the Advanced Development Areas Functioning as a Factor of Ensuring the Sustainability of Regional Economic Systems. Scientific and Technical Bulletin of SPbGPU. Economic Sciences, 10;6, 84-95. DOI: 10.18721/JE.10608. (In Russ.)
13. Zhukova, K.A. (2020). Territories of Advanced Socio-Economic Development: Prerequisites and Implementation in Legal Acts on the Example of the Far Eastern Federal District. Young Scientist, 4 (294), 118-120. URL: https://moluch.ru/archive/294/66632. (In Russ.)
14. Nechaev, D.N., Lyubkina, O.R. (2020). The Emergence of Priority Social and Economic Development Areas as a Factor of Productive Institutional Changes in the Russian Federation's Regions (Based on the Central Federal District Regions). OrelGIET Bulletin, 4(54), 5-13. DOI 10.36683/2076-5347-2020-4-54-5-13. EDN: BGWTWJ. (In Russ.)
15. Arlanova, O.I., Zotikov, N.Z., Lvova, M.V. (2019). Local Budgets: Problems of Formation. Bulletin of Eurasian Science, 11;5, 14. EDN: RIULYL. (In Russ.)

Information about the authors
Natalia A. Rytova – Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Production Management
Irina V. Gersonskaya – Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of Economics and Finance

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 18.01.2026
Поступила после рецензирования 15.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 352/354–1:005.2
JEL: H11, G32, D81
EDN: GYFADD

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.6. Менеджмент

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ

Виктория Викторовна Петрушевская[1], Андрей Владиславович Саенко[2]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, 283015, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а, e-mail: petrushevskaya@list.ru
[2]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, 283015, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а, e-mail: saenko-av@ranepa.ru

Аннотация. **Введение.** В условиях растущей неопределённости и большого числа угроз различного происхождения управление рисками приобретает особое значение в системе государственного управления. В статье основное внимание уделяется теоретическим и практическим аспектам создания эффективного набора инструментов для оценки эффективности управления рисками в краткосрочной и долгосрочной перспективах. В частности, рассматривается модель оценки риска, которая включает разработку матрицы отношений, применение корреляционного анализа и создание интегрированного индекса риска. Целью работы является повышение точности прогнозов и актуальности управленческих решений путём внедрения комплексных методов оценки рисков, учитывая социально-экономические условия Донецкой Народной Республики.

Методы. Методологическая основа анализа основана на сочетании количественных и качественных подходов, что позволяет более полно оценить сложные взаимосвязи между различными видами риска.

Результаты. Исследования подчёркивают важность комплексной интеграции подходов, ориентированных на риск, в государственное управление для обеспечения устойчивости. Данная модель не только способствует снижению совокупного риска, но также позволяет более эффективно распределять ресурсы в ограниченных условиях. Практическое применение полученных результатов может быть реализовано в различных областях государственного управления, включая экономическую политику, социальное обеспечение и экологическую безопасность, что делает их актуальными в контексте современных проблем и угроз. Таким образом, работа представляет собой значительный вклад к развитию эффективного управления рисками в рамках государственного управления.

Обсуждение. Предложенная методика успешно внедряется в условиях Донецкой Народной Республики, демонстрируя свою эффективность в прогнозировании социально-экономических рисков. Дальнейшее развитие исследований можно увидеть в адаптации модели для мониторинга рисков в реальном времени с использованием технологии больших данных. Внедрение разработанных подходов к практике властей будет способствовать созданию прочной основы для устойчивого развития региона перед вызовами современных проблем.

Ключевые слова: риск-менеджмент, государственное управление, организационно-правовая среда, интегрированный индекс риска, корреляционная матрица, промышленная безопасность, информационная безопасность, эффективность управления, межуровневое взаимодействие.

Информация о финансировании: данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС FRRM-2026-0007 «Институциональные механизмы управления долгосрочной устойчивостью финансовой системы России: многоуровневые риски и обеспечение межрегионального баланса».

Для цитирования: Петрушевская В.В., Саенко А.В. Эффективность риск-менеджмента в системе государственного управления: инструментарий оценки // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 31-46. EDN: GYFADD

© Петрушевская В.В., Саенко А.В., 2026

UDC 352/354–1:005.2
JEL: H11, G32, D81
EDN: GYFADD

Original scientific article
HAC 5.2.6. Management

THE EFFECTIVENESS OF RISK MANAGEMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: ASSESSMENT TOOLS

Victoria V. Petrushevskaya[1],
Andrey V. Sayenko[2]

[1]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management, Russian Federation, Donetsk People's Republic, 283015, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: petrushevskaya@list.ru

[2]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management, Russian Federation, Donetsk People's Republic, 283015, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: e-mail: saenko-av@ranepa.ru

Annotation. **Introduction.** In the context of growing uncertainty and a large number of threats of various origins, risk management is of particular importance in the public administration system. The article focuses on the theoretical and practical aspects of creating an effective set of tools for assessing the effectiveness of risk management in the short and long term. In particular, the risk assessment model is considered, which includes the development of a relationship matrix, the use of correlation analysis and the creation of an integrated risk index. The aim of the work is to increase the accuracy of forecasts and the relevance of management decisions by introducing integrated risk assessment methods, taking into account the socio-economic conditions of the Donetsk People's Republic.

Methods. The methodological basis of the analysis is based on a combination of quantitative and qualitative approaches, which makes it possible to more fully assess the complex relationships between different types of risk.

Results. The results of the study highlight the importance of integrated integration of risk-based approaches into public administration to ensure sustainability. This model not only helps to reduce the overall risk, but also allows for more efficient allocation of resources in limited conditions. The practical application of the obtained results can be implemented in various fields of public administration, including economic policy, social security and environmental safety, which makes them relevant in the context of modern problems and threats. Thus, the work represents a significant contribution to the development of effective risk management in public administration.

Discussion. The proposed methodology is being successfully implemented in the conditions of the Donetsk People's Republic, demonstrating its effectiveness in forecasting socio-economic risks. Further development of the research can be seen in adapting the model for real-time risk monitoring using big Data technology. The implementation of the developed approaches to the practice of the authorities will contribute to the creation of a solid foundation for the sustainable development of the region in the face of modern challenges.

Keywords: risk management, public administration, organizational and legal environment, integrated risk index, correlation matrix, industrial safety, information security, management efficiency, inter–level interaction.

Financing information: this article was prepared as part of the RANEPA state assignment FRRM-2026-0007 "Institutional mechanisms for managing the long-term sustainability of the Russian financial system.": multilevel risks and ensuring inter-regional balance".

For citation: Petrushevskaya, V.V., Saenko, A.V. (2026). The Effectiveness of Risk Management in the Public Administration System: Assessment Tools. Public administration and law, 2(10), 31-46. EDN: GYFADD

Введение

Современные условия развития государственности и экономики предъявляют повышенные требования к обеспечению устойчивости функционирования административных структур и социальной инфраструктуры. Одним из центральных направлений государственной политики выступает интеграция риск-менеджмента в систему государственного управления, что связано с необходимостью противостояния множественным угрозам, имеющим как природный, так и техногенный, социальный, политический или информационный характер. Системное внедрение риск-ориентированных подходов предполагает наличие устойчивой нормативно-правовой базы, институциональной среды и развитого инструментария оценки эффективности реализуемых мероприятий.

В условиях Российской Федерации сформирована многоуровневая система нормативного регулирования, включающая федеральное законодательство и региональные акты, адаптированные под

© Petrushevskaya V.V., Saenko A.V., 2026

специфику отдельных субъектов страны. Особое значение данный процесс приобретает в промышленных регионах, к которым относится Донецкая Народная Республика, характеризующаяся высокой концентрацией опасных производственных объектов, значительными экологическими нагрузками и особыми геополитическими обстоятельствами.

Цель исследования

Целью исследования является разработка и внедрение инструментария оценки эффективности управления рисками в системе государственного управления, направленного на снижение общих затрат и повышение технологической независимости высокотехнологичных клиентов в условиях эффективной организации и управления закупками. Для достижения цели выполняются задачи: определение предельного уровня эффективной конкуренции и создание универсальных критериев оценки рисков и их ограничения в государственных закупках.

Методы исследования

Методы исследования по теме оценки эффективности управления рисками в системе государственного управления включают анализ нормативной базы и существующих стандартов в отношении закупочной деятельности и управления рисками. Методы системного анализа и моделирования используются для разработки инструментов оценки рисков и определения предельных уровней конкуренции. Метод экспертной оценки и метод Delphi используются для создания критериев и показателей эффективности управления рисками с учётом специфики высокотехнологичных клиентов. Также предполагается провести эмпирический анализ в базе данных государственных закупок для выявления факторов, влияющих на стоимость и технологическую независимость. Методы статистического анализа и сравнительного анализа используются для оценки соответствия предлагаемых инструментов текущей практике и их эффективности. В рамках исследования реализуется моделирование сценариев и оценка их влияния на уровень конкуренции и затраты. Таким образом, методы оценки качества и релевантности проверяют разработанные инструменты и рекомендации для обеспечения их практического применения.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ современных исследований и статистики свидетельствует о дефиците квалифицированных специалистов в области информационной безопасности, киберзащиты и риск-аналитики. Согласно прогнозам, к 2030 году в России дефицит кадров составит около 2,8 млн человек. Особенно остро ощущается нехватка специалистов в области кибербезопасности – более 30 тысяч только в 2023 году. Глобальная картина также подтверждает значимость проблемы: в мировом масштабе дефицит специалистов в сфере киберзащиты превышает 3,5 млн человек.

Современные тенденции в развитии риск-менеджмента связаны с цифровизацией и внедрением аналитических технологий. В 2022 году глобальные инвестиции в аналитические инструменты для управления рисками достигли 9 млрд долларов. В США около 65 % компаний активно используют аналитические платформы для оценки рисков, при этом наблюдается рост инвестиций в технологии искусственного интеллекта и машинного обучения, достигающий 20 % в год. Всё это подтверждает мировую тенденцию к использованию цифровых решений в управлении рисками.

Однако российская практика характеризуется рядом проблем.

Во-первых, наблюдается фрагментарность нормативного регулирования. Законы регулируют отдельные сферы или типы рисков, но отсутствует единый комплексный акт, интегрирующий все направления риск-менеджмента.

Во-вторых, существует институциональная рассогласованность и недостаточность межведомственного взаимодействия. Даже в рамках функционирования системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций остаются нерешёнными вопросы координации и обмена информацией.

В Донецкой Народной Республике дополнительные сложности создаёт переходный характер правовой среды, требующей адаптации к российскому законодательству. Это касается как организационных аспектов функционирования органов власти, так и необходимости кадрового обновления, развития информационной инфраструктуры и формирования новых управленческих компетенций.

Вопрос совершенствования организационно-правовой среды риск-менеджмента невозможно рассматривать без учёта специфики промышленных регионов. Донецкая Народная Республика демонстрирует особую концентрацию техногенных рисков, связанных с эксплуатацией шахт, металлургических предприятий и объектов химической промышленности. Геополитическая нестабильность и необходимость интеграции в правовое поле Российской Федерации усиливают значимость разработки адаптированных правовых и организационных решений.

Реализация на практике подхода, предложенного Н.В. Гордеевой, согласно которому «все разработанные системы должны чётко выполняться и контролироваться службой риск-менеджмента для достижения надёжного обеспечения достаточной

успешности проекта и своевременной диагностики возможных неудач с тем, чтобы предприятие успело принять меры против возникающего риска и адаптироваться к его последствиям», требует не только организационных, но и существенных финансовых ресурсов, что находит своё подтверждение в международном опыте [9].

В международной практике развитие риск-менеджмента сопровождается ростом объёмов финансирования. В среднем компании тратят около 4,5 млн долларов ежегодно на мероприятия, связанные с управлением рисками. В Соединённых Штатах этот показатель составляет до 15 % корпоративного бюджета. Глобально наблюдается устойчивая динамика роста инвестиций в риск-менеджмент – около 25 % в год. Особое внимание уделяется киберрискам: в 2023 году объём инвестиций в киберзащиту составил 150 млрд долларов. Эти данные свидетельствуют о том, что в условиях цифровизации риск-менеджмент становится одной из приоритетных сфер деятельности.

Переход к совершенствованию инструментария оценки эффективности риск-менеджмента требует комплексного подхода. Современная практика демонстрирует, что интеграция риск-менеджмента приводит к снижению операционных рисков на 20 % и увеличению рентабельности бизнеса в среднем на 15 %. Это подтверждает необходимость разработки моделей оценки, которые учитывают специфику многоуровневой системы государственного управления.

Методологической основой новых подходов выступают иерархическое моделирование, эконометрика, статистический анализ и теория портфельного анализа рисков. Особое значение имеет многокритериальная оптимизация, позволяющая учитывать несколько показателей одновременно. Такая модель создаёт условия для интеграции федерального и регионального уровней и для оценки взаимного влияния рисков.

Первым этапом построения модели является идентификация рисков. Она проводится на основе анализа документов, экспертных опросов и применения SWOT-анализа. Риски классифицируются по сферам: экономические (Re), социальные (Rs), экологические (Rec), технологические (Rt) и политические (Rp). На каждом уровне управления (федеральном и региональном) формируется перечень рисков с учётом специфики территории и взаимодействия между уровнями.

Особое внимание уделяется учёту межуровневых взаимодействий, так как риски на федеральном и региональном уровнях могут быть взаимосвязаны. Выделяются вертикальные взаимосвязи, отражающие влияние федеральных рисков на региональные, и наоборот, а также горизонтальные взаимосвязи, показывающие влияние рисков между разными регионами через федеральный уровень. Например, экономический кризис на федеральном уровне (ReF) может привести к снижению финансирования регионов, что усилит экономические риски на региональном уровне (ReR).

Для структурированного представления идентифицированных рисков и их взаимосвязей предлагается построение матрицы рисков [10]. Матрица рисков представляет собой таблицу, в которой по строкам расположены риски, а по столбцам – уровни управления:

$$R = \begin{pmatrix} R_{1F} & R_{1R} \\ R_{2F} & R_{2R} \\ \dots & \dots \\ R_{nF} & R_{nR} \end{pmatrix}, \quad (1)$$

где R_{iF} – риск i на федеральном уровне;

R_{iR} – риск i на региональном уровне;

где i – порядковый номер риска (1, 2, ... n);

n – общее количество идентифицированных рисков.

Процесс заполнения матрицы рисков включает в себя несколько шагов. На первом шаге составляется список идентифицированных рисков {R_1, R_2, ..., R_n}. На втором шаге производится оценка рисков на каждом уровне. Для каждого риска Ri на федеральном уровне (R_{iF}) определяется наличие и степень проявления риска. Аналогичная процедура проводится на региональном уровне (R_{iR}), но с учётом региональной специфики. На третьем шаге учитываются взаимосвязи между рисками. Если риск присутствует только на одном уровне, в соответствующей ячейке другого уровня ставится ноль или пометка об отсутствии. Если риск взаимосвязан между уровнями, это отражается в матрице и учитывается при дальнейших расчётах.

Для иллюстрации процесса построения матрицы рисков приведём пример с тремя идентифицированными рисками: экономический риск R1 (например – угроза экономического спада); техногенный риск R2 (например – техногенная авария); социальный риск R3 (например – социальные протесты). На первом шаге составляется матрица:

$$R = \begin{pmatrix} R_{1F} & R_{1R} \\ R_{2F} & R_{2R} \\ R_{3F} & R_{3R} \end{pmatrix}, \quad (2)$$

На втором шаге матрица заполняется. Для экономического спада на федеральном уровне (R_{1F}) рассматривается, например, снижение ВВП, а на региональном уровне (R_{1R}) – снижение промышленного производства в регионе. Для техногенной аварии на федеральном уровне (R_{2F}) рассматривается, например, авария на объекте федерального значения, а на ре-

гиональном уровне (R_{2R}) – авария на региональном заводе. Для социальных протестов рассматриваются проявления на федеральном (R_{3F}) и региональном (R_{3R}) уровнях.

На третьем шаге учитываются взаимосвязи. Для экономического спада отмечается взаимное влияние федерального и регионального уровней. Для техногенной аварии учитывается, что региональные аварии могут иметь последствия на федеральном уровне, например, экологические. Для социальных протестов отмечается, что протесты в регионе могут перерасти в общенациональные акции.

Матрица рисков служит основой для дальнейшего количественного анализа. На её основе производится оценка вероятностей и последствий для каждого элемента матрицы R_{iF}, R_{iR}, определяются вероятности P_{iF}, P и потенциальные последствия IiF, IiR. Проводится корреляционный анализ для выявления зависимостей между рисками на разных уровнях [6]. Формируются весовые коэффициенты для определения значимости каждого риска в общей системе. На основе матрицы рисков и полученных данных на дальнейших этапах проводится расчёт интегрированного индекса риска (IRtotal) [1].

Матрица рисков играет важную роль во взаимодействии с последующими этапами модели. На её основе строится корреляционная матрица рисков ρ (формула 2). Идентифицированные риски и их взаимосвязи определяют приоритетность и направления мероприятий по управлению рисками. Понимание взаимного влияния рисков позволяет более эффективно распределять ресурсы между федеральным и региональным уровнями.

Использование матрицы рисков имеет ряд преимуществ. Она обеспечивает структурированный подход к систематизации информации о рисках. Матрица позволяет учитывать межуровневые взаимодействия, обеспечивая целостное понимание рисковой ситуации. Она служит базой для последующих математических расчётов. Кроме того, матрица обладает гибкостью и адаптивностью, позволяя расширять или модифицировать её в зависимости от изменяющихся условий.

После построения матрицы рисков следующим этапом является оценка вероятностей и последствий каждого риска, используя данные из матрицы. Это позволит количественно оценить уровень рисков и приступить к расчётам интегрированного индекса риска с учётом корреляций. Таким образом, матрица рисков служит фундаментом для дальнейшего развития модели оценки эффективности риск-менеджмента в системе государственного управления.

Второй этап реализации модели – «оценка вероятностей и воздействий рисков на федеральном и региональном уровнях» – является критически важным, поскольку от точности оценки вероятностей наступления рисков и их потенциальных воздействий зависит корректность последующего анализа и эффективность принятия управленческих решений. Особое внимание уделяется учёту взаимосвязей между рисками на разных уровнях посредством построения корреляционной матрицы рисков, что отражено в формуле 2.

Основная цель второго этапа заключается в качественной и количественной оценке вероятностей и потенциальных воздействий идентифицированных рисков на федеральном и региональном уровнях с учётом их взаимосвязей. Для достижения этой цели необходимо определить вероятности наступления каждого риска на обоих уровнях, оценить потенциальные воздействия (потери) от каждого риска, вычислить коэффициенты корреляции между рисками на разных уровнях и построить корреляционную матрицу рисков для использования в дальнейшем анализе [2].

Для оценки вероятностей наступления рисков применяются различные методы, включая статистический анализ (исторические данные: использование статистики прошлых событий для оценки частоты возникновения рисков; анализ временных рядов: прогнозирование вероятностей на основе тенденций) и экспертные оценки (метод Делфи: сбор мнений экспертов с последующей обработкой и консенсусом; парные сравнения: оценка рисков относительно друг друга; конкордация Кенделла: оценка степени согласованности и сходства между экспертами) [1].

В целях формирования объективной начальной выборки риск-ситуаций предлагается оценить степень согласованности в действиях экспертов, для чего следует вычислить коэффициент множественной ранговой корреляции (коэффициент конкордации Кенделла), представленной в виде формулы 3:

$$W = \frac{12\sum_{i=1}^{n} D^2}{m^2(n^3-n)}, \quad (3)$$

где n – число объектов;

m – число анализируемых порядковых переменных;

$D = \sum_{j=1}^{m} r_{ij} - \frac{m(n+1)}{2}$ – отклонение суммы рангов объекта от средней их суммы для всех объектов, равной m (n + 1)/2;

r_{ij} – значимость i-ой рисковой ситуации по оценке j-того эксперта.

Расчёт вероятностей производится отдельно для федерального и регионального уровней с использованием формул 4 и 5 соответственно:

P_{iF} = Количество случаев риска R_i на федеральном уровне за период /Общее количество наблюдений за период, (4)

P_{iR} = Количество случаев риска R_i в регионе за период / Общее количество наблюдений в регионе за период, (5)

В случае недостаточности статистических данных используются экспертные оценки, выраженные в вероятностях от 0 до 1.

Оценка потенциальных воздействий рисков осуществляется с использованием различных методов, включая:

финансовую оценку – прямые потери, убытки, связанные непосредственно с рисковым событием (например, материальный ущерб); косвенные потери, упущенная выгода, дополнительные расходы [8];

социально-экономический анализ – влияние на занятость (потеря рабочих мест); влияние на здоровье населения (заболеваемость, смертность);

экологическую оценку – ущерб окружающей среде (загрязнение, утрата биоразнообразия) [14].

Расчёт воздействий производится отдельно для федерального и регионального уровней и выражается в сопоставимых денежных единицах для обеспечения корректности дальнейших расчётов. Для каждого риска R_i:

на федеральном уровне I_{iF} = оценка потенциальных потерь от риска R_i на федеральном уровне в денежном выражении;

на региональном уровне I_{iR} = оценка потенциальных потерь от риска R_i в регионе в денежном выражении.

На основе полученных оценок вероятностей и воздействий рассчитываются ожидаемые риски. Формулы для расчёта ожидаемого риска на федеральном и региональном уровнях представлены в виде формул 6 и 7 соответственно:

$$ER_{iF} = P_{iF} \times I_{iF}, \quad (6)$$

$$ER_{iR} = P_{iR} \times I_{iR}, \quad (7)$$

где ER_{iF}, ER_{iR} – ожидаемый i-й риск на федеральном и региональном уровнях соответственно;

P_{iF}, P_{iR} – вероятность i-го риска на федеральном и региональном уровнях соответственно;

I_{iF}, I_{iR} – оценка потенциальных потерь от i-го риска на федеральном и региональном уровнях соответственно.

Суммарный ожидаемый риск ER_i для каждого риска с учётом обоих уровней рассчитывается по формуле 8:

$$ER_i = ER_{iF} + ER_{iR}, \quad (8)$$

Важным этапом является вычисление коэффициентов корреляции (ρ) между рисками. Коэффициент корреляции измеряет степень взаимосвязи между двумя переменными и может принимать значения от –1 до 1:

ρ = 1 – полная прямая зависимость;

ρ = −1 – полная обратная зависимость;

ρ = 0 – отсутствие зависимости.

Для рисков на разных уровнях вычисляются коэффициенты корреляции между их ожидаемыми рисками ERiF и ERiR с использованием формулы 9, учитывающей ковариацию ожидаемых рисков и стандартные отклонения на федеральном и региональном уровнях:

$$p_i = \frac{Cov(ER_{iF}, ER_{iR})}{\sigma_{ER_{iF}} \times \sigma_{ER_{iR}}}, \quad (9)$$

где ρ_i – коэффициент корреляции между риском Ri на федеральном и региональном уровнях;

Cov (ERiF, ERiR) – ковариация ожидаемых рисков;

σER_{iF}, σER_{iR} – стандартные отклонения ожидаемых рисков на федеральном и региональном уровнях.

Методика расчёта коэффициентов корреляции включает сбор временных рядов значений ожидаемых рисков за несколько периодов, вычисление средних значений по формулам 10 и 11, расчёт ковариации по формуле 12 и стандартных отклонений по формулам 13 и 14:

$$\overline{ER_{iF}} = \frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T} ER_{iF,t}, \quad (10)$$

$$\overline{ER_{iR}} = \frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T} ER_{iR,t}, \quad (11)$$

$$Cov(ER_{iF}, ER_{iR}) = \frac{1}{T-1}\sum_{t=1}^{T}\left(ER_{iF,t} - \overline{ER_{iF}}\right)\left(ER_{iR,t} - \overline{ER_{iR}}\right), \quad (12)$$

$$\sigma_{ER_{iF}} = \sqrt{\frac{1}{T-1}\sum_{t=1}^{T}\left(ER_{iF,t} - \overline{ER_{iF}}\right)^2}, \quad (13)$$

$$\sigma_{ER_{iR}} = \sqrt{\frac{1}{T-1}\sum_{t=1}^{T}\left(ER_{iR,t} - \overline{ER_{iR}}\right)^2}, \quad (14)$$

где t – это индекс времени, который указывает на определённый период (например, день, месяц или год), за который рассчитывается ожидаемый риск ERiF;

T – это общее количество периодов, за которые производится усреднение (если t – это месяцы, а T = 12, то находится средний риск за год; если t – это дни, а T = 365, то рассчитывается средний риск за год на основе ежедневных данных).

Если исторические данные недостаточны, коэффициенты корреляции могут быть оценены экспертным путём на основе качественного анализа взаимосвязей между рисками.

На основе полученных коэффициентов корреляции строится корреляционная матрица рисков. Корреляционная матрица рисков (ρ) представляет собой квадратную симметричную матрицу, элементы которой – коэффициенты корреляции между рисками. Для простоты, если рассматриваются только федеральный и региональный

уровни для каждого риска, корреляционная матрица для риска Ri имеет вид, представленный в формуле 15:

$$\rho_i = \begin{pmatrix} 1 & \rho_i \\ \rho_i & 1 \end{pmatrix}, \quad (15)$$

где вне диагональные элементы (ρ_i) – коэффициенты корреляции между федеральным и региональным уровнями для риска Ri;

диагональные элементы (ρ_{ii}) – всегда равны 1, так как это корреляция переменной самой с собой.

Если необходимо учесть корреляции между разными рисками, матрица расширяется, как показано в формуле:

$$\rho = \begin{pmatrix} 1 & \rho_{12} & \dots & \rho_{1n} \\ \rho_{21} & 1 & \dots & \rho_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ \rho_{n1} & \rho_{n2} & \dots & 1 \end{pmatrix}, \quad (16)$$

где ρ_{ij} – коэффициент корреляции между рисками R_i и R_j.

Приведём пример построения корреляционной матрицы для трёх рисков на федеральном и региональном уровнях системы государственного управления, демонстрирующий структуру расширенной матрицы в формулах 17 и 18.

Коэффициенты корреляции между уровнями для каждого риска: ρ_1 для R1, ρ_2 для R_2, ρ_3 для R_3. Корреляционная матрица для риска R1:

$$\rho 1 = \begin{pmatrix} 1 & \rho 1 \\ \rho 1 & 1 \end{pmatrix}, \quad (17)$$

По аналогии строятся корреляционные матрицы для рисков R_2 и R_3.

Если необходимо учесть корреляции между разными рисками, матрица будет выглядеть так:

$$\rho = \begin{pmatrix} 1 & \rho_{12} & \rho_{13} \\ \rho_{21} & 1 & \rho_{23} \\ \rho_{31} & \rho_{32} & 1 \end{pmatrix}, \quad (18)$$

Для иллюстрации процесса расчёта коэффициента корреляции рассмотрим пошаговый алгоритм. Сбор данных осуществляется за последние 5 лет по ожидаемым рискам $ER_{iF,t}$ и $ER_{iR,t}$ для риска R_i. Вычисление средних значений производится по формулам 19 и 20:

$$\overline{ER_{iF}} = \frac{1}{5}\sum_{t=1}^{5} ER_{iF,t}, \quad (19)$$

$$\overline{ER_{iR}} = \frac{1}{5}\sum_{t=1}^{5} ER_{iR,t}, \quad (20)$$

Ковариация рассчитывается по формуле 21, а стандартные отклонения – по формулам 22 и 23:

$$Cov\left(ER_{iF}, ER_{iR}\right) = \frac{1}{4}\sum_{t=1}^{5}\left(ER_{iF,t} - \overline{ER_{iF}}\right)\left(ER_{iR,t} - \overline{ER_{iR}}\right), \quad (21)$$

$$\sigma_{ER_{iF}} = \sqrt{\frac{1}{4}\sum_{t=1}^{5}\left(ER_{iF,t} - \overline{ER_{iF}}\right)^2}, \quad (22)$$

$$\sigma_{ER_{iR}} = \sqrt{\frac{1}{4}\sum_{t=1}^{5}\left(ER_{iR,t} - \overline{ER_{iR}}\right)^2}, \quad (23)$$

Итоговый коэффициент корреляции ρi вычисляется по формуле 9. Если $\rho i > 0$, то риски на федеральном и региональном уровнях усиливают друг друга. Если $\rho i < 0$, то риски взаимно компенсируются. Если $\rho i = 0$, то риски независимы.

Применение корреляционной матрицы в анализе рисков имеет ряд преимуществ, включая учёт взаимосвязей между рисками, оптимизацию ресурсов и повышение точности прогнозов [3]. Корреляционная матрица используется в формуле 24 для расчёта интегрированного индекса риска [4], что является следующим шагом в анализе.

Таким образом, оценка вероятностей и воздействий рисков на федеральном и региональном уровнях с использованием корреляционной матрицы является ключевым этапом в построении эффективной модели риск-менеджмента. Детальное рассмотрение взаимосвязей между рисками позволяет принимать более обоснованные управленческие решения и эффективно распределять ресурсы между федеральным и региональным уровнями для снижения совокупного риска. После построения корреляционной матрицы и расчёта коэффициентов корреляции следующим шагом является расчёт интегрированного индекса риска IR_{total} с учётом корреляций по формуле 24, что позволит количественно оценить общий уровень риска и определить приоритетные направления для управления рисками в системе государственного управления.

Следующий этап реализации модели позволяет оценить совокупный уровень риска для государства, учитывая взаимосвязи между различными рисками и уровнями управления. Ключевым инструментом в этом процессе выступает формула 24, которая учитывает не только индивидуальные риски, но и их корреляции, обеспечивая более точную и реалистичную оценку общего риска.

Целью данного этапа является расчёт интегрированного индекса риска IR_{total}, учитывающего все идентифицированные риски на федеральном и региональном уровнях, а также взаимосвязи между ними [7]. Для достижения этой цели необходимо объединить данные об ожидаемых рисках (ER_i) и весовых коэффициентах (w_i), учесть корреляции между рисками (ρ_{ij}) на разных уровнях и вычислить интегрированный индекс риска:

$$IR_{total} = \sqrt{\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}\omega_i\omega_j\rho_{ij}ER_iER_j}, \quad (24)$$

где I_{Rtotal} – интегрированный индекс риска;

n – общее количество идентифицированных рисков;

w_i, w_j – весовые коэффициенты рисков R_i и R_j, отражающие их относительную значимость;

ρij – коэффициент корреляции между рисками R_i и R_j;

ER_i, ER_j – ожидаемые риски для R_i и R_j соответственно (суммарные для федерального и регионального уровней).

Использование формулы 24 основано на аналогии с теорией портфеля Марковица, где общий риск портфеля зависит не только от рисков отдельных активов, но и от корреляций между ними. Преимущества подхода заключаются в учёте взаимодействий между рисками, более точной оценке общего риска и возможности оптимизации портфеля рисков [11].

Процесс расчёта интегрированного индекса риска включает несколько последовательных шагов. Первым шагом является определение весовых коэффициентов рисков w_i [5]. Эти коэффициенты отражают относительную значимость каждого риска в общем портфеле рисков и должны удовлетворять условию нормализации, выраженному формулой 25:

$$\sum_{i=1}^{n} \omega_i = 1, \quad (25)$$

Для определения весов могут использоваться методы экспертной оценки или аналитические методы, такие как метод анализа иерархий (структурированный подход для определения весов) или метод энтропии (используется, если имеются объективные данные о неопределённости рисков).

Следующим шагом является сбор данных об ожидаемых рисках ERi. Ожидаемый риск для каждого риска Ri уже рассчитан на предыдущем этапе (этап 2) и представляет собой суммарный риск с учётом федерального и регионального уровней, как показано в формуле 8.

Далее производится построение корреляционной матрицы ρ_{ij}, содержащей коэффициенты корреляций между всеми парами рисков Ri и Rj. Матрица должна быть симметричной и удовлетворять следующим условиям:

$\rho_{ij} = 1$ (корреляция риска с самим собой);

$-1 \le \rho ij \le 1$ для всех $i \ne j$.

Четвёртым шагом является вычисление двойных произведений S_{ij} для каждой пары рисков R_i и R_j согласно формуле 26:

$$S_{ij} = \omega_i \omega_j \rho_{ij} ER_i ER_j, \quad (26)$$

Затем производится суммирование всех элементов S_{ij} в соответствии с формулой 27:

$$S_{total} = \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} S_{ij}, \quad (27)$$

Важно отметить, что в данном случае применяется двойное суммирование, которое представляет собой математическую операцию, при которой суммирование выполняется по двум индексам одновременно. В нашем случае индексы i и j пробегают от 1 до n, где n – общее количество рисков.

Двойное суммирование обеспечивает учёт всех пар рисков, включая как индивидуальные риски, так и их взаимодействия. За счёт суммирования по двум индексам i и j мы получаем полную картину совокупного риска. Симметрия матрицы позволяет оптимизировать вычисления, учитывая, что S_{ij} равно S_{ji}, что сокращает количество уникальных элементов для расчёта. Это облегчает интерпретацию результатов и снижает вероятность ошибок при вычислениях.

Заключительным шагом является вычисление квадратного корня из полученной суммы, что даёт значение интегрированного индекса риска IR_{total} согласно формуле 28:

$$IR_{total} = \sqrt{S_{total}}, \quad (28)$$

Согласно данным исследования [13], расчётное значение IR_{total} равно 127,48 млрд руб., что представляет собой квадратный корень из суммы элементов матрицы S_{ij}, равной 16251,25. При этом суммарный ожидаемый риск без учёта корреляций составил бы 225 + 50 + 50 = 325 млрд руб. Таким образом, интегрированный индекс риска IR_{total} значительно ниже простой суммы ожидаемых рисков, что свидетельствует о том, что риски не складываются линейно из-за корреляций. Учёт корреляций между рисками уменьшает общий риск в данном случае, так как некоторые риски могут компенсировать друг друга или не полностью зависеть друг от друга.

Предложенный метод имеет ряд преимуществ, включая учёт взаимосвязей между рисками, повышение точности оценки общего риска, гибкость модели, которая может быть адаптирована под различные наборы рисков и условий, а также создание основы для оптимизации, позволяющей определить, на какие риски следует направить основные усилия по управлению. Однако метод также имеет некоторые ограничения, такие как высокие требования к данным о коэффициентах корреляции и ожидаемых рисках, сложность расчёта при большом количестве рисков и предположения о линейности зависимостей, что может не всегда отражать реальность.

Для высокой точности расчётов рекомендуется уточнение весовых коэффициентов с использованием таких методов, как метод анализа иерархий или экспертные оценки с обратной связью, регулярная актуализация коэффициентов корреляции

на основе последних данных и применение сценарного анализа для оценки чувствительности интегрированного индекса риска к изменениям входных параметров.

Расчёт интегрированного индекса риска с учётом корреляций между уровнями является важным этапом в оценке общего риска для государства. Использование формулы 24 позволяет учесть сложные взаимосвязи между рисками и получить более реалистичную оценку совокупного риска. Это обеспечивает основу для принятия обоснованных управленческих решений и эффективного распределения ресурсов для управления рисками на федеральном и региональном уровнях.

После расчёта интегрированного индекса риска переходим к четвёртому этапу модели – оценке эффективности мероприятий в рамках риск-менеджмента. Это позволит определить, насколько предлагаемые меры способны снизить общий риск и как они влияют на интегрированный индекс риска.

В рамках четвёртого этапа осуществляется оценка эффективности мероприятий в контексте интеграции риск-менеджмента на федеральном и региональном уровнях с использованием адаптированных и усовершенствованных на предыдущих этапах показателей, формул и методов. Ключевым инструментом в этом процессе выступает формула 29, позволяющая рассчитать ожидаемое снижение риска с учётом эффективности мер на каждом уровне и их относительного влияния:

$$\Delta ER_i = ER_i - ER_i^* = ER_i \times \left(E_{iF} \times \lambda F + E_{iR} \times \lambda R\right), \quad (29)$$

где ΔER_i – ожидаемое снижение риска Ri в результате внедрения мероприятий в контексте интеграции риск-менеджмента в систему государственного управления;

ER_i – ожидаемый риск R_i до внедрения мероприятий в контексте интеграции риск-менеджмента (из предыдущих расчётов);

ERi* – ожидаемый риск R_i после внедрения мероприятий в контексте интеграции риск-менеджмента;

E_{iF} – эффективность мер по управлению риском Ri на федеральном уровне (доля снижения риска от 0 до 1);

E_{iR} – эффективность мер по управлению риском Ri на региональном уровне (доля снижения риска от 0 до 1);

λF – коэффициент влияния федерального уровня на снижение риска R_i (доля от 0 до 1);

λR – коэффициент влияния регионального уровня на снижение риска R_i ($\lambda R = 1 - \lambda F$).

Использование данной формулы обосновано необходимостью учёта вклада каждого уровня управления в снижение риска. Формула отражает зависимость снижения риска от эффективности мер на федеральном и региональном уровнях и их относительного влияния на конкретный риск, что особенно важно, так как некоторые риски могут быть более подвержены влиянию федеральных мер, а другие – региональных.

Разработанная формула обладает рядом преимуществ, включая гибкость, позволяющую учитывать специфические условия для каждого риска; повышенную точность оценки снижения риска за счёт раздельного учёта эффективности мер и влияния уровней; а также широкую применимость к различным рискам и условиям, что обеспечивает адаптацию под конкретные ситуации.

Процесс расчёта ожидаемого снижения риска включает несколько последовательных шагов. На первом этапе определяется эффективность мер по управлению рисками на федеральном уровне (E_{iF}), которая представляет собой долю снижения риска Ri благодаря федеральным мерам. Оценка эффективности может проводиться с использованием исторических данных, экспертных оценок и ключевых показателей эффективности (KPI).

Второй шаг предполагает определение эффективности мер на региональном уровне (E_{iR}), что осуществляется аналогично федеральному уровню, но с учётом региональной специфики. Третий этап включает определение коэффициентов влияния уровней (λF и λR), отражающих степень влияния федеральных и региональных мер на снижение риска соответственно. Для определения этих коэффициентов могут использоваться аналитические методы, экспертные оценки и статистический анализ.

Четвёртый шаг заключается в непосредственном расчёте ожидаемого снижения риска (ΔER_i) путём подстановки полученных значений в формулу 28. На пятом этапе вычисляется новый ожидаемый риск после внедрения мер (ER_i^*) с использованием формулы 30:

$$ER_i^* = ER_i - \Delta ER_i, \quad (30)$$

Использование разработанной в процессе исследования формулы 28 имеет ряд преимуществ, включая возможность учёта специфики рисков, применение дифференцированного подхода к оценке влияния федеральных и региональных мер, а также повышение точности оценки снижения риска, что способствует лучшему планированию и распределению ресурсов.

Для эффективного применения данного подхода рекомендуется регулярно актуализировать данные об эффективности мер и коэффициентах влияния, адаптировать коэффициенты к изменяющимся политическим или экономическим условиям, а также использовать результаты оценки для разработки комплексных стратегий риск-менеджмента и оптимизации

программ на всех уровнях управления.

Оценка эффективности мероприятий в контексте интеграции риск-менеджмента с использованием адаптированных и усовершенствованных на предыдущих этапах показателей, формул и методов, включая формулу 28, позволяет как качественно, так и количественно определить снижение рисков в результате внедрения мероприятий на федеральном и региональном уровнях. Такой подход, учитывающий эффективность мер и относительное влияние каждого уровня, обеспечивает более точную и реалистичную оценку.

Важно отметить, что корректность расчётов в значительной степени зависит от точности оценки эффективности мер и коэффициентов влияния, поэтому рекомендуется использовать максимально достоверные данные. Кроме того, данный подход предоставляет возможность проведения сценарного анализа для оценки потенциальных рисков и выгод при различных уровнях эффективности мер. При этом необходимо учитывать возможность изменения внешних условий, которые могут повлиять на эффективность мероприятий в контексте интеграции риск-менеджмента.

Для дальнейшего совершенствования модели рекомендуется развивать систему постоянного мониторинга эффективности мероприятий в контексте интеграции риск-менеджмента, улучшать методологию оценки эффективности с использованием продвинутых методов анализа данных и прогнозирования, а также интегрировать модель с другими аналитическими инструментами, учитывающими дополнительные факторы, такие как экономические показатели и социальные индикаторы, для более комплексного анализа.

Таким образом, четвёртый этап модели позволяет количественно оценить вклад мероприятий на разных уровнях управления. Использование разработанной формулы 29 обеспечивает более точную и детальную оценку ожидаемого снижения риска, что способствует принятию более эффективных управленческих решений и повышению устойчивости системы государственного управления.

После оценки снижения рисков следует перейти к пятому этапу модели – разработке интегрального коэффициента эффективности с учётом межуровневых эффектов (формула 31). Это позволит оценить эффективность затрат на мероприятия по управлению рисками и оптимизировать распределение ресурсов.

Пятый этап модели фокусируется на количественной оценке общей эффективности мероприятий по управлению рисками, принимая во внимание как федеральный, так и региональный уровни. Интегральный коэффициент эффективности K_{ef}^{fint} (формула 30) позволяет определить, насколько эффективно были использованы ресурсы для снижения рисков, учитывая возможное дублирование мер и их межуровневое взаимодействие. Формула 30 служит инструментом для этого расчёта, поэтому на данном этапе подробно рассмотрим, как выполняются вычисления по этой формуле [8].

Цель пятого этапа реализации модели заключается в расчёте интегрального коэффициента эффективности риск-менеджмента K_{eff}^{int}, учитывающего затраты на управление рисками на федеральном и региональном уровнях и экономию от предотвращённых рисков, а также межуровневые эффекты, такие как дублирование мер. Для достижения этой цели необходимо определить общую экономию от снижения рисков, рассчитать общие затраты на управление рисками с учётом возможного дублирования мер, вычислить интегральный коэффициент эффективности и проанализировать полученные результаты:

$$K_{eff}^{int} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_i}{C_{RM}^{F} + C_{RM}^{R} - \delta \times C_{overlap}}, \quad (31)$$

где $\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_i$ – суммарное снижение ожидаемых рисков для всех рисков Ri (результат из четвёртого этапа модели);

C_{RM}^{F} – общие затраты на мероприятия по управлению рисками на федеральном уровне;

C_{RM}^{R} – общие затраты на мероприятия по управлению рисками на региональном уровне;

Coverlap – затраты на дублирующие или пересекающиеся мероприятия по управлению рисками между уровнями;

δ – коэффициент учёта дублирования ($0 \le \delta \le 1$), отражает степень влияния дублирования на общие затраты; $\delta = 0$: дублирование не учитывается (затраты суммируются полностью); $\delta = 1$: полное устранение дублирования (затраты на дублирующие меры вычитаются полностью);

K_{eff}^{int} – интегральный коэффициент эффективности риск-менеджмента, показывающий соотношение между экономией от снижения рисков и фактическими затратами на их управление с учётом межуровневых эффектов.

Использование данной формулы обосновано необходимостью учёта межуровневых эффектов в риск-менеджменте. В ситуациях, когда одни и те же меры принимаются на федеральном и региональном уровнях, возникает дублирование затрат. Включение параметра $\delta \times$Coverlap позволяет корректировать общие затраты, учитывая экономию от устранения дублирования. Это обеспечивает более точную оценку реальных затрат на риск-менеджмент, стимулирует координацию между

уровнями для снижения дублирования и позволяет принимать обоснованные решения по оптимизации затрат.

Процесс расчёта интегрального коэффициента эффективности включает несколько шагов. Сначала определяется суммарное снижение рисков ($\sum^{n}_{i=1}\Delta ER_i$) на основе данных из четвёртого этапа модели. Затем собираются данные о затратах на все мероприятия по управлению рисками на федеральном (C^{F}_{RM}) и региональном (C^{R}_{RM}) уровнях. Далее выявляются дублирующие мероприятия и рассчитываются затраты на них ($C_{overlap}$). Определяется коэффициент учёта дублирования δ на основе степени возможной экономии от устранения дублирования. После этого все рассчитанные значения подставляются в формулу 30 для вычисления интегрального коэффициента эффективности.

Интерпретация результата основывается на значении Keffint (таблица 1).

Таблица 1. Интерпретация значений интегрального коэффициента эффективности риск-менеджмента [составлено авторами]
Table 1. Interpretation of the integral coefficient of risk management efficiency [compiled by the authors]

Диапазон значений интегрального коэффициента эффективности риск-менеджмента	Интерпретация результата оценки
$K_{eff}^{int} > 1$	Экономия от снижения рисков превышает затраты – мероприятия эффективны
$K_{eff}^{int} = 1$	Экономия равна затратам – мероприятия окупаются
$K_{eff}^{int} < 1$	Затраты превышают экономию – мероприятия неэффективны

Пример расчёта интегрального коэффициента эффективности демонстрирует, что при $K_{eff}^{int} \approx 1{,}76$ на каждый вложенный рубль в мероприятия по управлению рисками государство получило экономию в 1,76 рубля. Это свидетельствует об эффективности проведенных мероприятий. Таким образом, мероприятия считаются эффективными, так как экономия превышает затраты почти в 2 раза.

Учёт в процессе оценки влияния дублирования на эффективность показывает, что если бы дублирование не учитывалось ($\delta = 0$), а общие затраты $C_{total} = 60 + 40 = 100$ млрд руб., тогда коэффициент эффективности был бы равным: $K_{eff}^{int} = 100/163 = 1{,}63$.

Таким образом, учёт дублирования в предложенной модели повысил расчётное значение интегрального коэффициента эффективности K_{eff}^{int} с 1,63 до 1,76, что указывает на важность координации между уровнями.

Значимость коэффициента δ заключается в том, что чем больше его значение, тем больше экономия от устранения дублирования. Органам государственного управления следует стремиться к повышению δ путём оптимизации мероприятий и улучшения взаимодействия между уровнями власти.

Использование формулы 30 имеет ряд преимуществ. Она учитывает реальные затраты, корректируя их с учётом межуровневых эффектов, стимулирует координацию между федеральным и региональным уровнями для повышения эффективности и предоставляет руководству количественную основу для оценки и оптимизации программ по риск-менеджменту.

Для эффективного применения данного подхода рекомендуется регулярно проводить анализ программ на всех уровнях власти для выявления и устранения дублирования, использовать результаты расчётов для перераспределения ресурсов в пользу наиболее эффективных мер и разрабатывать механизмы координации между федеральными и региональными органами власти.

Важно учитывать, что коэффициент δ может быть изменчивым и зависеть от конкретных условий или типов мероприятий. Возможна установка отдельных значений δ для разных рисков или групп мероприятий. Кроме того, помимо прямых затрат и экономии, следует принимать во внимание непрямые эффекты, такие как социальные и экологические, которые также могут быть включены в более комплексную модель.

Для дальнейшего развития модели возможна интеграция дополнительных показателей, включая социальные и экологические эффекты [15], проведение анализа чувствительности для исследования влияния изменения параметров на K_{eff}^{int}, а также применение сценарного моделирования для оценки эффективности мер при различных сценариях развития событий.

В качестве рекомендаций для государственных органов в процессе реализации модели предлагается улучшить координацию путём разработки механизмов обмена информацией и совместного планирования между федеральными и региональными органами, оптимизировать программы по управлению рисками на основе полученных данных, исключая дублирование и повышая эффективность мер, а также внедрить систему регулярного мониторинга эффективности мер и обновления модели с учётом новых данных и изменений в условиях.

Таким образом, разработка интегрального коэффициента эффективности K_{eff}^{int} с учётом межуровневых эффектов позволяет оценить, насколько эффективно используются ресурсы для риск-менеджмента в системе государственного управления. Формула 31 предоставляет инструмент для количественной оценки эффективности, учитывая как экономию от снижения рисков, так и реальные затраты с учётом дублирования мер. Это способствует принятию обоснованных решений по оптимизации программ риск-менеджмента, повышению эффективности взаимодействия между уровнями управления и более рациональному использованию государственных ресурсов.

После расчёта интегрального коэффициента эффективности риск-менеджмента Keffint следующим шагом является переход к шестому этапу модели – сравнительному и интегральному анализу для выработки рекомендаций.

Шестой этап модели завершает комплексную оценку эффективности риск-менеджмента, проводя сравнительный и интегральный анализ результатов, полученных на федеральном и региональном уровнях. Этот этап позволяет выявить сильные и слабые стороны управления рисками на каждом уровне, определить области для улучшения и разработать практические рекомендации по повышению эффективности риск-менеджмента. Важной частью этого этапа является расчёт относительной эффективности регионального и федерального уровней с использованием формул 32, 35.

Целью данного этапа является проведение сравнительного анализа эффективности риск-менеджмента на федеральном и региональном уровнях, определение относительной эффективности этих уровней и выработка рекомендаций по оптимизации управления рисками. Для достижения этой цели необходимо решить ряд задач, включающих расчёт относительной эффективности федерального и регионального уровней, сравнение коэффициентов эффективности федерального и регионального уровней, анализ причин различий в эффективности, выявление лучших практик и областей для улучшения, а также разработку рекомендаций по повышению эффективности риск-менеджмента на обоих уровнях.

Для расчёта относительной эффективности регионального уровня используется формула 32:

$$K_{eff}^{R} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_{iR}}{C_{RM}^{R}}, \quad (32)$$

где K_{eff}^{R} – коэффициент эффективности риск-менеджмента на региональном уровне;

$\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_{iR}$ – суммарное снижение ожидаемых рисков на региональном уровне благодаря региональным мерам;

C_{RM}^{R} – общие затраты на мероприятия по управлению рисками на региональном уровне.

Использование данной формулы позволяет оценить эффективность мероприятий по риск-менеджменту, проводимых непосредственно на региональном уровне, без учёта федеральных мер. Это важно для понимания вклада региона в общее снижение рисков и эффективности использования региональных ресурсов. Кроме того, полученный коэффициент K_{eff}^{R} можно сравнить с коэффициентом эффективности на федеральном уровне (K_{eff}^{F}) и интегральным коэффициентом эффективности (K_{eff}^{int}), что позволяет выявить диспропорции и потенциал для улучшения.

Расчёт относительной эффективности регионального уровня осуществляется в несколько шагов. Сначала определяется снижение рисков на региональном уровне (ΔER_{iR}) для каждого риска Ri за счёт региональных мер (формула 33):

$$\Delta ER_{iR} = ER_i \times E_{iR} \times \lambda R, \quad (33)$$

где: ER_i – ожидаемый риск R_i до внедрения мер;

E_{iR} – эффективность мер по управлению риском Ri на региональном уровне.

λR – коэффициент влияния регионального уровня на снижение риска R_i.

Затем производится суммирование снижения рисков на региональном уровне (формула 34):

$$\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_{iR} = \Delta ER_{1R} + \Delta ER_{2R} + \ldots + \Delta ER_{nR}, \quad (34)$$

После этого определяются затраты на управление рисками на региональном уровне (C_{RM}^{R}), которые включают все затраты на мероприятия по управлению рисками, финансируемые из регионального бюджета, но исключают затраты на дублирующие мероприятия, учтённые в интегральном коэффициенте эффективности. На основе полученных данных рассчитывается коэффициент эффективности регионального уровня (K_{eff}^{R}) с применением формулы 32.

Интерпретация результата зависит от значения K_{eff}^{R}:

$K_{eff}^{R} > 1$: региональные мероприятия эффективны, экономия превышает затраты;

$K_{eff}^{R} = 1$: мероприятия окупаются, экономия равна затратам;

$K_{eff}^{R} < 1$: мероприятия неэффективны, затраты превышают экономию.

Расчётное значение K_{eff}^{R}, равное 1.66, показывает, что региональные мероприятия эффективны, так как экономия от снижения рисков превышает затраты.

Далее проводится сравнительный анализ с федеральным уровнем. Для этого

рассчитывается коэффициент эффективности федерального уровня (K_{eff}^{F}) по формуле 35:

$$K_{eff}^{F} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_{iF}}{C_{RM}^{F}}, \quad (35)$$

На основе сценарных расчётных данных (таблица 2) можно сравнить коэффициенты эффективности регионального (K_{eff}^{R}= 1.66) и федерального (K_{eff}^{F} = 1.61) уровней. Анализ показывает, что региональный уровень демонстрирует немного большую эффективность мероприятий по риск-менеджменту. При этом оба уровня имеют коэффициенты эффективности больше 1, что свидетельствует об общей эффективности мер. Небольшая разница в эффективности указывает на потенциал для обмена лучшими практиками между уровнями.

При анализе причин различий в эффективности учитываются такие факторы, как различия в эффективности мер (E_{iF} и E_{iR}), коэффициенты влияния (λF и λR) и затраты на управление рисками (C^{F}_{RM} и C^{R}_{RM}) [12]. Анализ эффективности отдельных рисков показывает, что для риска R_1 федеральный уровень имел большую эффективность, в то время как для рисков R_2 и R_3 региональный уровень показал сопоставимую или большую эффективность.

На основе проведённого анализа разрабатываются рекомендации для регионального и федерального уровней, а также общие рекомендации для обоих уровней. Для регионального уровня предлагается усиление мер по наиболее эффективным рискам и обмен лучшими практиками с федеральным уровнем. Федеральному уровню рекомендуется адаптировать меры к региональной специфике и повысить эффективность использования ресурсов. Для обоих уровней целесообразно улучшение координации и снижение дублирования мер.

Сценарные расчётные значения ключевых показателей эффективности риск-менеджмента в контексте системы государственного управления представлены в таблице 2. Результаты интегрального анализа с применением имитационных модельных данных показывают, что общая эффективность риск-менеджмента, выраженная интегральным коэффициентом эффективности (K_{eff}^{int} = 1.76), выше, чем на отдельных уровнях. Это свидетельствует о положительном эффекте от совокупных усилий и необходимости продолжения совместной работы. При этом существует потенциал для улучшения за счёт лучшей координации, обмена информацией между уровнями и оптимизации распределения ресурсов.

Таблица 2. Сценарные расчётные значения ключевых показателей эффективности риск-менеджмента в контексте системы государственного управления [составлено и рассчитано авторами на основе имитационных модельных данных]
Table 2. Scenario calculated values of key performance indicators of risk management in the context of public administration system [compiled and calculated by the authors based on simulation model data]

Этап алгоритма модели / показатель	Экономический риск (R1)	Техногенный риск (R2)	Социаль-ный риск (R3)
Коэффициент эффективности на региональном уровне (K_{eff}^{R}) $K_{eff}^{R} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_{iR}}{C_{RM}^{R}}$ $\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_{iR}$ – суммарное снижение ожидаемых рисков на региональном уровне благодаря региональным мерам; C^{R}_{RM} – общие затраты на мероприятия по управлению рисками на региональном уровне.			
Снижение риска за счёт региональных мер (ΔER_{iR}), млрд руб.	36	12,5	18
Суммарное снижение рисков на региональном уровне, млрд руб.	66,5		
Расчётное значение коэффициента эффективности на региональном уровне (K_{eff}^{R})	1,66		
Коэффициент эффективности на федеральном уровне (K_{eff}^{F}) $K_{eff}^{F} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_{iF}}{C_{RM}^{F}}$, обозначения по аналогии с KeffR			
Снижение риска за счёт федеральных мер (ΔER_{iF}), млрд руб.	67,5	15	14
Суммарное снижение рисков на федеральном уровне, млрд руб.	96,5		
Расчётное значение коэффициента эффективности на федеральном уровне (K_{eff}^{F})	1,61		

Продолжение табл. 2
Continuation of table 2

Этап алгоритма модели / показатель	Экономический риск (R1)	Техногенный риск (R2)	Социаль-ный риск (R3)
Интегральный коэффициент эффективности (K_{eff}^{int}) $K_{eff}^{int} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_i}{C_{RM}^{F} + C_{RM}^{R} - \delta \times C_{overlap}}$ где $\sum_{i=1}^{n} \Delta ER_i$ – суммарное снижение ожидаемых рисков для всех рисков R_i; C_{RM}^{F} – общие затраты на мероприятия по управлению рисками на федеральном уровне; C_{RM}^{R} – общие затраты на мероприятия по управлению рисками на региональном уровне; $C_{overlap}$ – затраты на дублирующие или пересекающиеся мероприятия по управлению рисками между уровнями; δ – коэффициент учёта дублирования ($0 \le \delta \le 1$); K_{eff}^{int} – интегральный коэффициент эффективности риск-менеджмента, показывающий соотношение между экономией от снижения рисков и фактическими затратами на их управление с учётом межуровневых эффектов.			
Расчётное значение интегрального коэффициента эффективности (K_{eff}^{int})	1,76		
Интегрированный индекс риска до внедрения мер по риск-менеджменту (IRtotal) $IR_{total} = \sqrt{\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} \omega_i \omega_j \rho_{ij} ER_i ER_j} = \sqrt{\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} S_{ij}} = \sqrt{S_{total}}$, где w_i, w_j – весовые коэффициенты рисков R_i и R_j, отражающие их относительную значимость; ρ_{ij} – коэффициент корреляции между рисками Ri и Rj; ER_i, ER_j – ожидаемые риски для R_i и R_j соответственно (суммарные для федерального и регионального уровней); S_{ij} – двойные произведения весовых коэффициентов, коэффициентов корреляции и ожидаемых рисков для каждой пары R_i и R_j ($S_{ij} = w_i * w_j * \rho_{ij} * ER_i * ER_j$); S_{total} – сумма всех элементов S_{ij}; n – общее количество идентифицированных рисков.			

Матрица для расчёта S_{ij} до внедрения мер по риск-менеджменту

	Риск (R1)	Риск (R2)	Риск (R3)
Экономический риск (R1)	12656,3	1012,5	562,5
Техногенный риск (R2)	1012,5	225,0	60,0
Социальный риск (R3)	562,5	60,0	100,0

Матрица для расчёта S_{ij}* после внедрения мер по риск-менеджменту

	Риск (R1)	Риск (R2)	Риск (R3)
Экономический риск (R1)	3690,6	246,0	109,4
Техногенный риск (R2)	246,0	45,6	9,7
Социальный риск (R3)	109,4	9,7	13,0

Расчётное значение интегрированного индекса риска до внедрения мер по риск-менеджменту IR_{total}	127,48
Расчётное значение интегрированного индекса риска после внедрения мер по риск-менеджменту IR_{total}*	66,93
Снижение интегрированного индекса риска за счёт реализации мероприятий по риск-менеджменту	60,55

Выводы

Проведённое исследование показало, что развитие инструментария оценки эффективности риск-менеджмента в системе государственного управления представляют собой стратегически значимое направление, способное повысить устойчивость государства в условиях нарастающих угроз различного характера.

ДНР демонстрирует необходимость адаптации российских правовых норм и разработки специальных механизмов управления рисками, учитывающих геополитическую специфику и концентрацию промышленных объектов. Теоретические и практические результаты работы позволяют утверждать, что использование интегрированных подходов к идентификации, классификации и оценке рисков, включая построение матриц взаимосвязей и расчёт интегральных индексов, формирует основу для принятия более обоснованных управленческих решений. Внедрение системы мониторинга и координации, стандартизация процедур риск-менеджмента и развитие кадрового потенциала становятся неотъемлемыми условиями повышения эффективности государственного управления. Разработанная модель подтверждает, что комплексное использование методов корреляционного анализа и интегральных коэффициентов эффективности обеспечивает снижение совокупного риска и способствует оптимизации распределения ресурсов, что является необходимым условием укрепления национальной и региональной безопасности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Aven T. Risk Analysis. Chichester: Wiley, 2015. 216 p. URL: https://www.thriftbooks.com/w/risk-analysis-assessing-uncertainties-beyond-expected-values-and-probabilities_terje-aven/14000055/#edition=15097037&idiq=85207059.

2. Greene W.H. Econometric Analysis. Harlow: Pearson, 2018. 1178 p. URL: https://lib.hpu.edu.vn/handle/123456789/33554?show=full.
3. Grima S., Bezzina F.H. Risk Management Practices Adopted by European Financial Firms with a Mediterranean Connection. ResearchGate. 2018. P. 1-14. URL: https://www.researchgate.net/publication/329786684_Risk_Management_Practices_Adopted_by_European_Financial_Firms_with_a_Mediterranean_Connection.
4. Hair J.F., Black W.C., Babin B.J., Anderson R.E. Multivariate Data Analysis. Harlow: Pearson. 2019. 832 p. URL:https://eli.johogo.com/Class/CCU/SEM/Multivariate%20Data%20Analysis_Hair.pdf.
5. Keene R.L., Raiffa H. Decisions with Multiple Objectives: Preferences and Value Tradeoffs. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. 592 p. URL: https://www.amazon.com/Decisions-Multiple-Objectives-Preferences-Tradeoffs/dp/0521438837.
6. Linstone H.A., Turoff M. The Delphi Method: Techniques and Applications. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975. 621 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/237035943_The_Delphi_Method_Techniques_and_Applications.
7. Markowitz H. Portfolio Selection. The Journal of Finance. 1952. Vol. 7, No. 1. Pp. 77-91. URL: https://efalken.com/LowVolClassics/markowitz_JF1952.pdf.
8. Вяткин В.Н. Управление рисками фирмы: программы интегративного риск-менеджмента. Москва: Финансы и статистика. 2006. 397 с. ISBN 5-279-03108-9.
9. Гордеева Н.В. Управление рисками при реструктуризации промышленных предприятий. Управление в условиях глобальных мировых трансформаций: экономика, политика, право: Сборник научных трудов, Севастополь, 25-28 апреля 2019 года. Севастополь: ООО «Рибест», 2019. С. 24-26. EDN: IJTKTL.
10. Коледина К.Ф. Многокритериальная оптимизация и оптимальное управление химическими процессами на основе детализированной кинетической модели: специальность 02.00.04 «Физическая химия»: автореферат дисс. ... на соискание учёной степени д-ра физико-математических наук. Уфа. 2021. 334 с. URL: https://www.dissercat.com/content/mnogokriterialnaya-optimizatsiya-i-optimalnoe-upravlenie-khimicheskimi-protsessami-na-osnove.
11. Кривоногова Л.В., Сиднева А.С. Портфельная модель Марковица. Форум молодых учёных. 2018. № 12(28). С. 1205-1208. EDN: IYTDRW.
12. Подиновский В.В. Многокритериальные задачи принятия решений: теория и методы анализа: учебник для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2025. 486 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-15673-7 // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. URL: https://urait.ru/bcode/568317.
13. Саенко А.В. Интеграция риск-менеджмента в систему государственного управления: специальность 5.2.6 «Менеджмент»: дисс. ... на соискание учёной степени канд. экон. наук. ДОНАУИГС. Донецк, 2024. 333 с. URL: extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://donampa.ru/images/dissovet-24-2-488-01/SankoAV/SaenkoAV_avtoreferat.pdf.
14. Серов В.А., Воронов Е.М., Долгачева Е.Л. Трансмерная гибридизация эволюционных алгоритмов многокритериальной оптимизации управления. Вестник МГТУ им. Н.Э. Баумана. Сер. Приборостроение. 2023. № 3(144). С. 99-124. DOI: 10.18698/0236-3933-2023-3-99-124.
15. Фомичев А.Н. Социально-экономические особенности малых предприятий в аспекте рисковых обстоятельств. Социология и право. 2024, № 16(2). С. 234-242. doi.org/10.35854/2219-6242-2024-2-234-242.

Информация об авторах
Петрушевская Виктория Викторовна – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов, ведущий научный сотрудник центра организации научных исследований
Саенко Андрей Владиславович – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов

REFERENCES

1. Aven, T. (2015). Risk Analysis. Chichester, Wiley, 216. URL: https://www.thriftbooks.com/w/risk-analysis-assessing-uncertainties-beyond-expected-values-and-probabilities_terje-aven/14000055/#edition=15097037&idiq=85207059 .
2. Greene, W.H. (2018). Econometric Analysis. Harlow, Pearson, 1178. URL: https://lib.hpu.edu.vn/handle/123456789/33554?show=full.
3. Grima, S., Bezzina, F.H. (2018). Risk Management Practices Adopted by European Financial Firms with a Mediterranean Connection. ResearchGate, 1-14. URL: https://www.researchgate.net/publication/329786684_Risk_Management_Practices_Adopted_by_European_Financial_Firms_with_a_Mediterranean_Connection.
4. Hair, J.F., Black, W.C., Babin, B.J., Anderson R.E. (2019). Multivariate Data Analysis. Harlow, Pearson, 832. URL: https://eli.johogo.com/Class/CCU/SEM/Multivariate%20Data%20Analysis_Hair.pdf.
5. Keeney, R.L., Raiffa, H. (1993). Decisions with Multiple Objectives: Preferences and Value Tradeoffs. Cambridge, Cambridge University Press, 592. URL: https://www.cambridge.org/ru/academic/subjects/statistics-probability/statistical-theory-and-methods/decisions-multiple-objectives-preferences-and-value-tradeoffs?format=PB&isbn=9780521438834.
6. Linstone, H.A., Turoff, M. (1975). The Delphi Method: Techniques and Applications. Reading, MA, Addison-Wesley, 621. URL: https://web.njit.edu/~turoff/pubs/delphibook/delphibook.pdf.
7. Markowitz, H. (1952). Portfolio Selection. The Journal of Finance, 7;1, 77-91. URL: https://efalken.com/LowVolClassics/markowitz_JF1952.pdf.
8. Vyatkin, V.N. (2006). Corporate Risk Management: Integrated Risk Management Programs. Moscow, finance and statistics Publ., 397 p. ISBN 5-279-03108-9. (In Russ.)
9. Gordeeva, N.V. (2019). Risk Management in the Restructuring of Industrial Enterprises. Management in the Context of Global World Transformations: Economics, Politics, Law: Collection of Scientific Papers, Sevastopol, April 25-28. Sevastopol, OOO "Ribest" Publ., 24-26. EDN: IJTKTL. (In Russ.)

10. Koledina, K.F. (2021). Multi-Criteria Optimization and Optimal Control of Chemical Processes Based on a Detailed Kinetic Model. Ufa, 334. URL: https://www.dissercat.com/content/mnogokriterialnaya-optimizatsiya-i-optimalnoe-upravlenie-khimicheskimi-protsessami-na-osnove (In Russ.)
11. Krivonogova, L.V., Sidneva, A.S. (2018). Markowitz Portfolio Model. Forum of Young Scientists, 12(28), 1205-1208. EDN: IYTDRW. (In Russ.)
12. Podinovskii, V.V. (2025). Multi-Criteria Decision-Making Problems: Theory and Analysis Methods. Moscow, Yurait Publ., 486 p. ISBN 978-5-534-15673-7. URL: https://urait.ru/bcode/568317. (In Russ.)
13. Saenko, A.V. (2024). Integration of Risk Management into the Public Administration System. Donetsk, DONAMPA, 333. URL: https://donampa.ru/images/dis-sovet-24-2-488-01/SankoAV/SaenkoAV_autoreferat.pdf. (In Russ.)
14. Serov, V.A., Voronov, E.M., Dolgacheva, E.L. (2023). Trans-Sea Hybridization of Evolutionary Algorithms for Multicriteria Control Optimization. Herald of the Bauman Moscow State Technical University. Series Instrument Engineering, 3(144), 99-124. DOI: 10.18698/0236-3933-2023-3-99-124. (In Russ.)
15. Fomichev, A.N. (2024). Socio-Economic Features of Small Enterprises in the Aspect of Risk Circumstances. Sociology and Law, 16;2, 234-242. DOI: 10.35854/2219-6242-2024-2-234-242. (In Russ.)

Information about the authors
Victoria V. Petrushevskaya – Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department of Finance, Leading Researcher at the Center for the Organization of Scientific Research
Andrey V. Sayenko – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Finance Department

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 15.10.2025
Поступила после рецензирования 22.02.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 343.8
JEL: H83, K42, I38
EDN: EDMFHF

Оригинальная научная статья
ВАК 5.1.4. Уголовно-правовые науки
ВАК 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ПРОБАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Павел Владимирович Тепляшин

Федеральное государственное казённое образовательное учреждение высшего образования «Сибирский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» Российская Федерация, 660131, Красноярский край, г. Красноярск, ул. Рокоссовского, д. 20, e-mail: pavlushat@mail.ru, ORCID 0000-0002-6737-749X

Аннотация. **Введение.** Принятие Федерального закона «О пробации в Российской Федерации» институционализировало новую сферу социально-правовых отношений, требующую адекватной модели государственного управления. Сложный состав пробационных отношений, разнообразие их субъектов и участников, а также необходимость интеграции государственных и общественных ресурсов предопределяют потребность в осмыслении пробационной политики сквозь призму концептуальных подходов к государственному управлению, от выбора которых зависит эффективность реализации пробационных мероприятий.

Методы. Применялась совокупность общенаучных методов: анализ и синтез, абстрагирование, теоретическое обобщение, индукция, дедукция, сравнение, исторический, типологический, моделирование. Среди специально-научных – системно-структурный и формально-логический (для раскрытия пробационной политики через призму подходов к публичному управлению), сравнительное правоведение, контент-анализ, а также наблюдение за управленческими процессами в деятельности уголовно-исполнительных инспекций.

Обсуждение. В контексте пробационной политики рассматриваются: рыночно-либеральный подход, делающий акцент на экономической составляющей, клиентоцентричности, привлечении бизнес-структур и внедрении менеджериальных технологий в работу с лицами, проходящими пробацию; либерально-коммунитарианистский подход, основанный на принципе «политических сетей» и предполагающий построение договорных отношений между широким кругом государственных субъектов и институтов гражданского общества для совместной реализации пробационных мероприятий; подход демократического гражданства, фокусирующийся на приоритете прав личности, принципах демократизма и добровольности, а также на установлении «морального диалога» между участниками пробационного процесса. Исследуется целесообразность признания наиболее адекватной современным российским условиям синтетической модели государственного управления пробацией. Анализируется либерально-коммунитарианистский подход, который способен обеспечить сбалансированное взаимодействие государственной вертикали с гражданским обществом. Рыночные и демократические элементы предлагается интегрировать в эту модель в качестве вспомогательных инструментов. Показано ключевое внутреннее противоречие пробационной политики – конфликт между принципом добровольности участия и целью предупреждения новых преступлений. Обосновывается дифференцированный подход к применению принципа добровольности в зависимости от категории лиц и форм пробации.

Результаты. Обоснована целесообразность синтетической модели государственного управления пробацией, базирующейся на приоритете либерально-коммунитарианистского подхода с интеграцией рыночных и демократических элементов. Показано противоречие между принципом добровольности и целью предупреждения преступлений, для разрешения которого предложен дифференцированный подход. Сформулированы предложения по законодательной конкретизации механизмов сетевого взаимодействия субъектов и участников пробации.

Ключевые слова: пробация, государственное управление, либеральный коммунитарианизм, клиентоцентричность, ресоциализация, синтетическая модель, принцип добровольности, политические сети, пенитенциарная система.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Тепляшин П.В. Пробационная политика в контексте концептуальных подходов к государственному управлению // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 47-56. EDN: EDMFHF

© Тепляшин П.В., 2026

UDC 343.8
JEL: H83, K42, I38
EDN: EDMFHF

Original scientific article
HAC 5.1.4. Criminal law sciences
HAC 5.1.2. Public law sciences

PROBATION POLICY IN THE CONTEXT OF CONCEPTUAL APPROACHES TO PUBLIC ADMINISTRATION

Pavel V. Teplyashin

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation», Russian Federation, 660131, Krasnoyarsk Krai, Krasnoyarsk, Rokossovskogo St., 20, e-mail: pavlushat@mail.ru ORCID 0000-0002-6737-749X

Annotation. **Introduction.** The adoption of the Federal Law "On Probation in the Russian Federation" institutionalized a new sphere of socio-legal relations requiring an adequate public administration model. The complex nature of probationary relations, the diversity of their subjects and participants, and the need to integrate state and public resources necessitate an understanding of probation policy through the lens of conceptual approaches to public administration, the choice of which determines the effectiveness of probation activities.

Methods. A combination of general scientific methods was used: analysis and synthesis, abstraction, theoretical generalization, induction, deduction, comparison, historical analysis, typological analysis, and modeling. Specific scientific methods included systemic-structural and formal-logical approaches (to reveal probation policy through the lens of public administration approaches), comparative law, content analysis, and observation of management processes in the activities of penal inspectorates.

Discussion. In the context of probation policy, the following are considered: a market-liberal approach, emphasizing the economic component, client-centricity, involvement of business structures, and the introduction of managerial technologies in working with persons on probation; a liberal-communitarian approach, based on the principle of "political networks" and presupposing the construction of contractual relations between a wide range of state entities and civil society institutions for the joint implementation of probation activities; an approach of democratic citizenship, focusing on the priority of individual rights, the principles of democracy and voluntariness, as well as the establishment of a "moral dialogue" between participants in the probation process. The feasibility of recognizing a synthetic model of state probation management as the most adequate to modern Russian conditions is examined. The liberal-communitarian approach, which is capable of ensuring a balanced interaction between the vertical of government and civil society, is analyzed. Market and democratic elements are proposed to be integrated into this model as auxiliary tools. The key internal contradiction of probation policy is demonstrated – the conflict between the principle of voluntary participation and the goal of preventing new crimes. A differentiated approach to the application of the voluntariness principle is substantiated depending on the category of individuals and the forms of probation.

Results. The feasibility of a synthetic model of public probation governance based on the priority of a liberal communitarian approach with the integration of market and democratic elements is substantiated. The contradiction between the voluntariness principle and the goal of crime prevention is demonstrated, and a differentiated approach is proposed to resolve this conflict. Proposals for legislatively specifying mechanisms for network interaction between probation entities and participants are formulated.

Keywords: probation, public governance, liberal communitarianism, client-centeredness, resocialization, synthetic model, voluntariness principle, political networks, penitentiary system.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Teplyashin, P.V. (2026). Probation policy in the context of conceptual approaches to public administration. Public administration and law, 2(10), 47-56. EDN: EDMFHF

Введение

Пробацию можно отнести к достаточно молодому социально-правовому явлению, находящемуся в процессе интеграции в соответствующий сегмент общественных отношений. Оказание различных видов помощи и поддержки лицам, отбывающим уголовные наказания (преимущественно связанные с изоляцией осуждённого от общества) либо освободившимся из мест лишения свободы, уже достаточно давно выступает частью государственной и общественной деятельности. Однако именно с принятием Феде-

© Teplyashin P.V., 2026

рального закона от 6 февраля 2023 года № 10-ФЗ «О пробации в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о пробации) данный вид деятельности приобрёл институциональный формат и упорядоченный характер определённых социальных отношений. Фактически появилась группа относительно обособленных пробационных отношений, самым тесным образом связанная с уголовно-исполнительными, трудовыми, социально-обеспечительными, жилищными и иными. Следовательно, данная сфера общественных отношений требует государственного управления, специально ориентированного на конкретные цели и интересы, субъектный состав, организационно-правовые меры и социально-реабилитационные программы. Более того, сложный состав пробационных отношений, потребность в разноплановом ресурсном обеспечении процесса достижения целей и решения задач пробации (ст. 4 Федерального закона о пробации), а также неоднозначность оценки результативности реализации мероприятий пробации потребовали формирования и последующего практического воплощения соответствующей политики Российской Федерации. Перспективы формирования государственной политики в сфере пробации рассматриваются и в некоторых зарубежных исследованиях [1, с. 421-425; 2; 3, с. 117-148, 181-202]. Это подчёркивает то обстоятельство, что формирование российской пробационной политики не является изолированным процессом, но, в цивилизационном смысле, частью глобального диалога в этой области. Ведь мировой опыт не является образцом, а служит источником идей для построения собственной, контекстуально-обусловленной модели пробации, которая должна отражать специфику российских социальных отношений, правовой культуры и баланса между публичными и частными интересами.

Предварительно допустимо охарактеризовать пробационную политику как отражающую магистральные вектора деятельности государства стратегию правоприменительной работы субъектов и участников пробации, основанную на реализации пробационного механизма и законодательства, направленную на содействие осуждённым, лицам, которым назначены иные меры уголовно-правового характера, и лицам, освобождённым из учреждений, исполняющих наказания в виде принудительных работ или лишения свободы, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, обеспечение социального благополучия населения и общественной безопасности.

В настоящее время можно наблюдать, с одной стороны, расширение роли государства в различных сферах общественных отношений, с другой – возрастание значимости общественных формирований и институтов гражданского общества в жизнедеятельности населения. Это явление можно назвать условно симультанной политикой государства, соединяющей на первый взгляд противоположные процессы. Вместе с тем данная политика опирается на диалектические каноны развития окружающей социально-правовой действительности и поэтому она не только не является противоречивой, но и весьма прогрессивной, отражающей как публичные, так и частные интересы.

При этом следует учитывать, что политика государства реализуется посредством государственного управления. Сложные механизмы государственного управления обусловили существование различных концептуальных подходов к пониманию данного социально-правового явления. Нельзя не согласиться с мнением А.Г. Рзаева, который пишет, что управление – это «многоаспектное, многогранное, многокачественное явление. Все виды управления, независимо от степени их общности, различаются не только по характеру своих объектов, но и по присущим им целям, методам, принципам, органам и т. д. Управление как социальное явление отличается динамизмом, изменчивостью, способностью приобрести в общественном движении различные уровни и виды» [4, с. 7].

Представляется, что в зависимости от концептуальных подходов к государственному управлению симультанная политика государства может иметь несколько моделей. В свою очередь это влияет на видовые разновидности государственной политики, в том числе и на пробационную.

Актуальность изучения пробационной политики в контексте концептуальных подходов к государственному управлению объясняется несколькими причинами. Во-первых, это позволяет видеть направления её развития в меняющихся социально-правовых реалиях и прогнозировать вероятные проблемы, с которыми придётся столкнуться как законодателю, так и правоприменителю при регламентации и реализации мероприятий пробации. Во-вторых, осуществлять выбор наиболее оптимального вектора дальнейшего формирования пробационного законодательства. И, в-третьих, сформировать исследовательские представления о наиболее приемлемой для отечественного социально-правового континуума модели пробации, включая механизм управления пробационными отношениями.

Цель исследования

Цель исследования заключается в раскрытии содержания пробационной политики в разрезе существующих в научно-исследовательском поле концептуальных подходов к государственному управлению с уточнением теоретико-методологических

основ и выработкой её принципов.

Методы исследования

Теоретико-методологическим основанием исследования является сущностное значение двух базовых категорий – «пробационная политика» и «государственное управление». Для максимально глубокого понимания концептуальных подходов к государственному управлению применялась совокупность общенаучных методов, а именно анализ и синтез, абстрагирование и теоретическое обобщение, индукция и дедукция, сравнение, исторический, таксономический (типологический), моделирование, абстрагирование. Среди специально-научных методов необходимо отметить такие методы, как системно-структурный и формально-логический, которые преимущественно использовались для выяснения сути и содержания пробационной политики через призму таких подходов к публичному управлению, как рыночно-либеральный, либерально-коммунитарианистский и демократического гражданства, метод сравнительного правоведения, который позволил обратиться к некоторым зарубежным моделям пробации, контент-анализ научных публикаций по теме исследования, наблюдение за реальными управленческими процессами в деятельности ряда уголовно-исполнительных инспекций.

Использование обозначенных методов отражает поставленную цель исследования и позволило представить инновационные результаты в понимании пробационной политики через призму концептуальных подходов к государственному управлению.

Результаты исследования и их обсуждение

В науке сложилось как минимум три подхода к пониманию государственного управления. Причём данные подходы обладают концептуальным характером, поскольку содержат достаточно обоснованную идею, обладают весьма стройной системой научных суждений, уже прошли теоретическую апробацию и имеют ощутимые проявления в окружающей реальности.

Первый подход – рыночно-либеральный, суть которого сводится к реализации модели так называемого «нового менеджмента» в условиях рыночных отношений. Особенностью такой модели выступает «равнодушная к политике» практика управленческого воздействия на общественные отношения через гибкие механизмы свободного поиска взаимовыгодных публично-частных интересов, которые преимущественно сводятся к финансовым и имущественным. В рамках данной модели гражданин выступает в качестве потребителя, или, иначе, клиента.

Данный подход может быть экстраполирован на пробационную политику, в содержании которой экономическая составляющая также находит своё место. Не случайно ряд задач пробации, сформулированных в ч. 2 ст. 4 Федерального закона о пробации, предполагают создание условий для оказания помощи лицам, в отношении которых применяется пробация, в вопросах трудоустройств и обеспечения жильём, обеспечения гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина. Осуждённый, вовлечённый в пробационные отношения, выступает, как правило, частью производственного процесса, получая достаточно адекватное финансовое вознаграждение (оплату труда) за произведённый товар. Важно заметить, что наметилась общая тенденция, в соответствии с которой постепенно общественно полезный труд осуждённых уступает место оплачиваемому. Ведь приобретение навыков профессиональной деятельности создаёт предпосылки к успешной социальной адаптации и ресоциализации лиц, освобождаемых из мест изоляции от общества. В этой связи В.В. Загарских и А.С. Утёмов аргументировано показывают, что неотъемлемой частью «развития УИС является осуществление приносящей доход деятельности, которая решает ряд важных экономических и социальных задач. Кроме дополнительного финансирования деятельности УИС, это трудоустройство осуждённых, их адаптация к социальной жизни, возмещение ущерба по исполнительным листам осуждённых и возмещение расходов бюджета на их содержание» [5, с. 68]. Действительно, свобода труда осуждённого и его профессионально-трудовые навыки начинают обладать качествами коммодификации, то есть приобретают свойства ресурсов для его последующего включения в существующие товарно-денежные отношения. При этом трудовая занятость лиц, в отношении которых применяется пробация, отражает значимость достижения целей уголовного наказания и пробации, поэтому расширение производственного сектора исправительных учреждений и возрастание числа исправительных центров находится в русле рыночно-либеральной модели государственного управления.

Зарубежный опыт также свидетельствует, что широкое использование в американской и европейских пробационных системах механизмов стимулирования и получения привилегий, их дальнейшая институционализация выступили очередным толчком в сторону реализации рыночно-либеральной политики. Данная политика «карательного менеджмента» («punitive managerialism») вовлекает в эту деятельность не только правоохранительные органы, пробационные службы и различные негосударственные субъекты реинтеграционной деятельности, но и представителей бизнес-структур

[6, с. 679, 690-691]. «Карательный менеджмент» выходит за пределы исправительного учреждения, охватывая допенальный и постпенитенциарный периоды. Фактически создаются предпосылки реализации несколько пересмотренной стратегии «сокращения вреда» («Harm reduction»), а именно активизируется механизм активного применения так называемых альтернативных мер наказания и пробации.

Кроме того, в рамках рыночно-либерального подхода пробационная политика включает реализацию идей «клиентоцентричности», которые заложены в деятельность пенитенциарной системы с принятием Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года (раздел VII) и продолжают прогрессировать на основе Концепции внедрения принципов клиентоцентричности в Федеральной службе исполнения наказаний, утверждённой директором ФСИН России 12 сентября 2022 года. Клиентоцентричность отражает закономерности развития пробационных отношений, сущность и социальное назначение пробации, указывает на постепенное движение уголовно-исполнительной системы Российской Федерации по пути так называемого «дружественного» отношения к осуждённому и практического применения дефиниции «персонал» учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. Государственное управление пробационными отношениями здесь строится отчасти на бизнес-технологиях и проявляется в процессе перехода от компетенций к клиентам, то есть в механизме замены продуктоцентричных технологий на клиентоцентричные.

Таким образом, существующая модель работы с лицами, проходящими пробацию (в данном случае речь идёт в основном о пенитенциарной пробации), выражается в реализации так называемой продуктоцентричной технологии, то есть по принципу «изнутри наружу» через наделение осуждённого требуемыми социальными навыками и умениями. Однако наблюдается объективный процесс трансформации государственного управления в формат наделения осуждённого соответствующими социальными навыками и умениями начиная с «осуждённого-клиента». Думается, что в пробационное законодательство и соответствующую правоприменительную практику всё чаще будет инкорпорироваться терминологический состав таких категорий, как, в частности, «администрирование», «кастомизация», «менеджмент», «сервис», «услуга». Отчасти обозначенный процесс уже материализуется в опыте участия бизнес-структур в деятельности учреждений пенитенциарных учреждений, на что обращается внимание в специальных исследованиях [7; 8].

Второй подход – либерально-коммунитарианистский, основная направленность которого заключается в реализации концепции так называемых «политических сетей», сформированной в 70-80-х годах XX столетия [9, с. 91], но не утратившей своей актуальности и по настоящее время. Применительно к государственому воздействию на пробационные отношения данная концепция проявляется в системе взаимосвязанных как сугубо государственных (например, уголовно-исполнительных инспекций), так и общественных объединений либо социально ориентированных некоммерческих организаций (в частности, центров пробации), осуществляющих управление реализацией мер пробации.

Рассматриваемый подход к государственному управлению предполагает активное формирование договорных взаимоотношений между органами власти и институтами гражданского общества, что обуславливает реализацию принципа равенства граждан и субъектов «политических сетей». Решающее значение для стратегической реализации мер пробационного характера в рамках обозначенного подхода имеет охват значительных по своему разнообразию и широте субъектов и участников пробации. Субъекты закреплены в ч. 1 ст. 6 Федерального закона о пробации: 1) федеральные органы исполнительной власти; 2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации; 3) учреждения уголовно-исполнительной системы; 4) государственные учреждения службы занятости населения; 5) организации социального обслуживания. В свою очередь буквальное толкование положения, содержащегося в ч. 2 ст. 6 Федерального закона о пробации, позволяет утверждать, что органы местного самоуправления являются участниками, способными участвовать в процедурах пробации во взаимодействии с субъектами пробации. Анализ нормы, предусмотренной ч. 3 ст. 6 Федерального закона о пробации, приводит к выводу о существовании ещё и «привлекаемых» участников осуществления мероприятий ресоциализации, социальной адаптации и социальной реабилитации лиц, в отношении которых применяется пробация (в частности, коммерческие и некоммерческие, в том числе религиозные, социально ориентированные некоммерческие организации). В итоге можно говорить о действительно широком диапазоне субъектов и участников пробации, между которыми объективно требуется формировать и реализовывать договорные взаимоотношения.

Либерально-коммунитарианистский подход к государственному управлению накладывает свой отпечаток на методы пробационной политики, которые конкретизируются в соответствующих формах ре-

ализации права. Так, для субъектов пробации преимущественно свойственны такие формы реализации права, как применение и использование, которые выражаются посредством норм-регуляторов, как правило, императивного свойства. Применительно же к участникам пробации, включая самих лиц, в отношении которых она осуществляется, характерны такие формы реализации права, как исполнение и соблюдение, что фиксируется в диспозитивных по своей юридической природе нормах-регуляторах.

Коммунитарианистский принцип и идеи «всеобщего благосостояния», заложенные в сердцевину второго подхода, обуславливают необходимость использования полноценных и отлаженных механизмов взаимодействия субъектов и участников пробации, что выступает неотъемлемой составляющей пробационной политики. Именно в процессе непосредственного или опосредованного воздействия субъектов и участников друг на друга проявляется суть управления, решаются поставленные перед ним задачи. Интеракция в пробационных отношениях предполагает сложную структуру связей, уровней, субъектов и участников, а также неоднородный по своему содержанию предмет этих отношений. Законодатель также старается закрепить регуляторы такого взаимодействия. Так, согласно ст. 35 Федерального закона о пробации, взаимодействие субъектов пробации с институтами гражданского общества организуется «в целях информирования общественности о деятельности в сфере пробации, привлечения общественности к процессу ресоциализации, социальной адаптации и социальной реабилитации лиц, в отношении которых применяется пробация, и иным направлениям деятельности в сфере пробации...». Анализ изложенного нормативного положения (фрагмента) показывает, что в нём не содержится исчерпывающего перечня мер, составляющих содержание пробации, а также субъектов, способных осуществлять деятельность в сфере пробации. Ведь, как точно отмечает А.Ф. Малый, «когда мы говорим о взаимодействии государства и институтов гражданского общества, то должны чётко представлять – кто будет взаимодействовать, какие субъекты будут сотрудничать и с какими целями» [10, с. 23]. В свою очередь М.В. Скирда верно указывает, что «полноценная реализация лежащих в основе пробации целей и задач возможна только при условии скоординированной работы всех заинтересованных служб и учреждений» [11, с. 195]. Представляется, что обозначенные законодательные пробелы занижают коммунитарианистские основы государственного управления и не могут способствовать реализации результативной пробационной политики. Соответственно, содержание положений, содержащихся в ст. 35 Федерального закона о пробации, необходимо подвергнуть корректировке и изложить в порядке de lege ferenda следующим образом: «Взаимодействие органов, учреждений и организаций, являющихся субъектами пробации, с институтами гражданского общества заключается в информировании общественности о деятельности в сфере пробации, привлечении общественности к поддержке, коррекции, ресоциализации, социальной адаптации и социальной реабилитации, защите прав и законных интересов лиц, в отношении которых применяется пробация, в иной деятельности в сфере пробации органами, учреждениями и организациями, являющимися субъектами пробации, организуется взаимодействие с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, в том числе по вопросам мониторинга соблюдения соответствующего законодательства, совместной разработки системы нормативов и стандартов в сфере пробации, с институтами гражданского общества, общественными организациями, средствами массовой информации, религиозными объединениями, гражданами».

Демократическое гражданство является заключительным подходом к организации государственного управления. Особую значимость здесь приобретает гражданин и принцип демократизма как, с одной стороны, научно-теоретические категории, но с другой – практически значимые. Их соединение отражает формирование чувствительных механизмов воздействия на общественные отношения. В центре таких отношений находятся потребности человека, но не «по факту», то есть преимущественно с позиций физиологических и материальных потребностей индивидуума, а «по праву», то есть с точки зрения организационно-правовых потребностей личности. Соответственно, превалирующее значение для гражданина приобретают правовые принципы – такие как приоритет прав и законных интересов человека и гражданина, демократизм, равенство перед законом.

Применительно к пробационной политике необходимо заметить, что она во многом является зависимой от уголовно-исполнительной политики, поскольку её основной «инструментальной базой» выступает деятельность учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. На эту особенность указывает также известный учёный – исследователь дан

ной области общественных отношений А.П. Скиба [12, с. 23-24]. Ряд авторов также отмечают обозначенную особенность [13, с. 13-15; 14, с. 3-6]. Следовательно, на пробационные отношения можно экстраполировать действие принципа демократизма, закреплённого в ст. 8 УИК РФ. Данный принцип обладает во многом системообразующим характером, поскольку именно он, обеспечивая прозрачность функционирования пенитенциарной системы и способствуя её социально ориентированной направленности, «втягивает» в эту деятельность весьма обширный диапазон государственных органов, общественных объединений, институтов гражданского общества, консолидирует их работу в направлении достижения целей, поставленных перед уголовным наказанием. Кроме того, идея демократизма создаёт такую модель общественных отношений, в рамках которых ещё более повышается значимость потребностей человека.

Демократическое гражданство допустимо связывать с постепенным переходом от карательного характера уголовной политики, заключающегося в ретрибутивистских началах уголовного наказания, которые хорошо описаны в ряде зарубежных работ [15; 16], к консеквенциалистским ориентирам правового воздействия и коммуникативным качествам процесса работы с лицами, проходящими пробацию. Так, Гвен Робинсон (Gwen Robinson) критикует традиционные ретрибутивные и контролирующие модели пробации за их неэффективность в достижении главного социально полезного результата – снижении рецидива. Соответственно, данный исследователь предлагает переосмыслить работу сотрудника пробации через призму консеквенциалистской этики, где оправданность любого вмешательства измеряется его вкладом в процесс десистенции, отражает степень и содержание коммуникативной составляющей уголовного наказания [17, с. 242]. Ведь ««оценка эффективности» – требуют различного инструментального наполнения в зависимости от уровня, контекста, масштаба, характера доступной информации» [18, с. 99-108]. Таким образом, идея демократизма развивает такое концептуальное явление, как «моральный диалог» между субъектами и участниками пробационных отношений, что позволяет запускать механизм участия проходящих пробацию лиц в принятии некоторых, фактически управленческих решений. Не случайно одним из принципов пробации является добровольность, что предполагает необходимость волеизъявления лица в прохождении пробации, а также выражает диспозитивность взаимодействия субъектом и участников пробационных отношений. Фактически идея добровольности предполагает способность участника пробационных отношений принимать на себя соответствующие обязанности по собственной инициативе и, в дальнейшем, действовать по собственному желанию, то есть без какого-либо принуждения. Однако относительно принципа добровольности среди научной общественности существует арсенал критических замечаний, которые сводятся к тому, что она противоречит такой цели пробации, как предупреждение совершения проходящими пробацию лицами новых преступлений [19, с. 76; 20, с. 444]. Действительно, среди целей, которые ставятся перед пробацией в ч. 1 ст. 4 Федерального закона о пробации (коррекция социального поведения, ресоциализация, социальная адаптация и социальная реабилитация лиц, в отношении которых применяется пробация, предупреждение совершения ими новых преступлений), обозначенная цель выступает, во-первых, наиболее конкретным предвосхищаемым результатом реализации пробационных мероприятий, тогда как этого нельзя сказать в отношении, например, коррекции социального поведения, которая обладает весьма аморфным и «рыхлым» содержанием. Во-вторых, цель предупреждения выступает неким эпилогом всех пробационных мероприятий, которые всемерно реализуются для достижения таких целей, как коррекция социального поведения, ресоциализация, социальная адаптация и социальная реабилитация лиц, в отношении которых применяется пробация. Именно профилактическая цель субинститута пробации «стягивает» на себя все предшествующие ей цели пробации. Предупреждение совершения новых преступлений во многом закономерная цель пробации, но не подкреплённая конкретными правовыми пробационными регуляторами. Также обращает внимание тот факт, что воздействие лежит в основе государственного управления в области профилактики преступности, которое сопряжено, как правило, с принудительным влиянием на поведение конкретных субъектов, предусматривает ограничение определённых прав соответствующих лиц, что не коррелирует с реализацией принципа добровольности. Представляется, что указанный принцип входит в противоречие с такой предупредительной целью.

Выводы

Необходимо резюмировать, что рассмотренные подходы к государственному управлению отражают различное воздействие на развитие пробационной политики. Более того, возможны модели соединения рассмотренных подходов, при которых формирование и развитие пробационной политики носят комплексный и компромиссный характер. На текущем этапе институционализации пробации наиболее адекватным для российских реалий представляется синтетическая модель

государственного управления, опирающаяся на приоритет либерально-коммунитарианистского подхода. Именно данная модель, основанная на принципе «политических сетей», способна стать концептуальным каркасом, обеспечивающим сбалансированное взаимодействие усиливающейся государственной вертикали с институтами гражданского общества. Это позволит мобилизовать широкий спектр государственных и негосударственных ресурсов в целях ресоциализации, социальной адаптации и социальной реабилитации лиц, в отношении которых применяется пробация, сохранив при этом централизованное стратегическое руководство и контроль за данной сферой общественных отношений со стороны федеральных органов исполнительной власти. Рыночно-либеральные элементы (клиентоцентричность, привлечение бизнеса) и идеи демократического гражданства (приоритет прав личности, «моральный диалог») должны быть не самостоятельными векторами, а инструментами, интегрированными в обозначенную синтетическую модель.

В качестве первоочерёдной задачи законодательного совершенствования, вытекающей из синтетической модели государственного управления, является конкретизация и нормативное «проектирование» механизмов сетевого взаимодействия субъектов и участников пробационных отношений. Этому может способствовать корректировка нормы, предусмотренной ст. 35 Федерального закона о пробации.

Одновременно требует методологического разрешения внутреннее противоречие пробационной политики, состоящее в конкуренции механизмов ресоциализации и контроля. Так, принцип добровольности, являющийся краеугольным камнем диалога и мотивации, вступает в конфликт с императивной по своему характеру целью предупреждения новых преступлений.

В контексте синтетической модели государственного управления дальнейшая эволюция пробационной политики должна следовать логике целевого управления сложной социальной сетью. Приоритет в рамках этой политики – это построение прозрачной и результативной системы кооперации государства и общества, где пробационное право служит не только регулятором, но и инструментом организации коммуникации между субъектами и участниками пробации. Инкорпорирование в эту систему экономических стимулов и индивидуально-ориентированных практик, подчинённых общей стратегической цели реинтеграции, позволит сформировать устойчивую отечественную модель пробации, отвечающую как требованиям общественной безопасности, так и стандартам правового государства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Рахимбердин К.Х. Пробация и «зигзаги» уголовной политики государства в Республике Казахстан: проблемы и пути решения // Уголовно-исполнительное право. 2025. Т. 20, № 3. С. 419-427. DOI 10.33463/2687-122X.2025.20(1-4).3.419-427. EDN: ASGZVO.

2. Phillips J. Review of the book Probation and Politics: Academic Reflections from Former Practitioners, by M. Vanstone & P. Priestley // The British Journal of Criminology. 2019. Vol. 59, iss. 2. Pp. 501-503. DOI: 10.1093/bjc/azy063.

3. McNeill F. Pervasive Punishment: Making Sense of Mass Supervision. Bingley: Emerald Publishing, 2019. 242 p. DOI: 10.1108/S1521-613620190000024002.

4. 4. Рзаев А.Г. Содержание и сущность государственного управления // Правовая информатика. 2014. № 3. С. 6-13. EDN: TCVVLZ.

5. Загарских В.В., Утёмов А.С. Актуальные вопросы экономического развития производственной деятельности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2023. № 1. С. 66-74. DOI: 10.51522/2307-0382-2023-248-1-66-74. EDN: PGXPDT.

6. Lapp K. Sentencing Insurrection // The Journal of Criminal Law and Criminology. 2025. Vol. 115, iss. 3. Pp. 627-714.

7. Бармашов И.Н. Реализация возможностей уголовно-исполнительной системы в решении современных проблем на российском рынке труда // VI Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: сборник тезисов выступлений и докладов участников (приуроченный к 30-летию со дня принятия Конституции Российской Федерации и Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-I «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации»). Рязань: Академия ФСИН России, 2023. С. 19-23. EDN: ZIHGIV.

8. Грязнов С.А. Становление и развитие организационно-правовых форм предпринимательства по сферам деятельности и бизнес-функциям в уголовно-исполнительной системе России // Журнал прикладных исследований. 2025. № 1. С. 105-110. DOI 10.47576/2949-1878.2025.1.1.014. EDN: QNVSQN.

9. Осипов В.А. Концепция политических сетей: переход к исследованию качественных характеристик и его значение для российской политической теории и практики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2015. № 2. С. 90-103. EDN: TPTDBR.

10. Малый А.Ф. Об использовании юридических понятий в конституционно-правовом научном исследовании // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 21-24. EDN: MPYHDJ.

11. Скирда М.В. К вопросу об имплементации типовых стратегий Организации Объединённых Наций по снижению рецидива преступности в национальное законодательство (на примере Российской Федерации) // Правовое государство: теория и практика. 2024. № 2. С. 192-202. DOI: 10.33184/pravgos-2024.2.24. EDN: SQKNHN.

12. Скиба А.П. Направления совершенствования уголовно-исполнительного и иного законодательства в связи с принятием Федерального закона «О пробации в Российской Федерации»: результаты работы авторского коллектива // Вестник Санкт-Петербургской академии Следственного комитета. 2025. № 3(5). С. 22-26.
13. Грушин Ф.В., Бякина С.И. Пробация: развитие правового регулирования и влияние на уголовно-исполнительное законодательство // Научные труды ФКУ НИИ ФСИН России: научно-практическое ежеквартальное издание. Москва: ФКУ НИИ ФСИН России, 2024. С. 12-16.
14. Ковалёв О.Г., Мельникова О.В. Становление и развитие института пробации в современных условиях функционирования уголовно-исполнительной системы России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2026. № 1. С. 2-7. DOI 10.18572/2072-4438-2026-1-2-7. EDN: HNJEOS.
15. Duus-Otterström G. Do Ofenders Deserve Proportionate Punishments? // Criminal Law and Philosophy. 2021. Vol. 15, iss. 1. Pp. 463-480. DOI:10.1007/s11572-021-09571-y.
16. Ryberg J. Ryberg Retributivism and the proportionality dilemma // Ratio. 2021. Vol. 34, iss. 2. Pp. 158-166. DOI:10.1111/rati.12297.
17. Линник В.Ю., Близкий Р.С., Рогуленко Т.М. Концептуальные основы и инструментальное обеспечение государственного и муниципального контроллинга // Государственное управление и право. 2024. № 3(03). С. 236-245. EDN: YDWJPZ.
18. Robinson G. The Cinderella complex: Punishment, society and community sanctions // Punishment & Society. 2016. Vol. 18, iss. 1. Pp. 95-112. DOI: 10.1177/1462474515603946.
19. Уткин В.А. Пробация и пробационная криминология // Вестник Томского государственного университета. Право. 2025. № 56. С. 73-82. DOI 10.17223/22253513/56/6. EDN: IGKUCC.
20. Серёжкина М.А. Признаки пробации как субинститута уголовно-исполнительного права // Уголовно-исполнительная система Российской Федерации: вопросы исполнения уголовных наказаний, реализации мер пробации, взаимодействия с публичной властью и институтами гражданского общества: сборник тезисов выступлений и докладов участников Международной научно-практической конференции, приуроченной к 90-летию со дня образования Академии ФСИН России. Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2024. С. 442-445. EDN: OXDKAE.

Информация об авторе
Тепляшин Павел Владимирович – профессор кафедры уголовного права и криминологии Сибирского юридического института МВД России, доктор юридических наук, профессор

REFERENCES

1. Rakhimberdin, K.Kh. (2025). Probation and "zigzags" of the criminal policy of the state in the Republic of Kazakhstan: problems and solutions. Criminal-executive law, 20;3, 419-427. DOI 10.33463/2687-122X.2025.20(1-4).3.419-427. EDN: ASGZVO. (In Russ.)
2. Phillips, J. (2019). Review of the book Probation and Politics: Academic Reflections from Former Practitioners, by M. Vanstone & P. Priestley. The British Journal of Criminology, 59;2, 501-503. DOI: 10.1093/bjc/azy063.
3. McNeill, F. (2019). Pervasive Punishment: Making Sense of Mass Supervision. Bingley: Emerald Publishing. 242. DOI: 10.1108/S1521-613620190000024002.
4. Rzaev, A.G. (2014). Content and essence of public administration. Legal informatics, 3, 25-30. EDN: TCVVLZ. (In Russ.)
5. Zagarskikh, V.V., Utemov, A.S. (2023). Actual issues of economic development of production activities of the penal system of the Russian Federation. Bulletin of the penal system, 1, 66-74. DOI: 10.51522/2307-0382-2023-248-1-66-74. EDN: PGXPDT. (In Russ.)
6. Lapp, K. (2025). Sentencing Insurrection. The Journal of Criminal Law and Criminology, 115;3, 627-714.
7. Barmashov, I.N. (2023). Realization of the capabilities of the penal system in solving modern problems in the Russian labor market. VI International Penitentiary Forum «Crime, Punishment, Correction»: Collection of abstracts of speeches and reports by participants (dedicated to the 30th anniversary of the adoption of the Constitution of the Russian Federation and the Federal Law of the Russian Federation dated July 21, 1993, No. 5473-I "On Institutions and Bodies of the Penal Enforcement System of the Russian Federation"). Ryazan: FSIN Academy of Russia. 19-23. EDN: ZIHGIV. (In Russ.)
8. Gryaznov, S.A. (2025). Formation and development of organizational and legal forms of entrepreneurship by areas of activity and business functions in the penal system of Russia. Journal of Applied Research, 1, 105-110. DOI 10.47576/2949-1878.2025.1.1.014. EDN: QNVSQN. (In Russ.)
9. Osipov, V.A. (2015). The concept of political networks: the transition to the study of qualitative characteristics and its significance for Russian political theory and practice. Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Political Science, 2, 90-103. EDN: TPTDBR. (In Russ.)
10. Maly, A.F. (2022). On the Use of Concepts in Constitutional-Legal Scientific Management. Constitutional and Municipal Law, 6, 21-24. EDN: MPYHDJ. (In Russ.)
11. Skirda, M.V. (2024). On the Issue of Implementing Standard Strategies of the Organization: Complete the Review of Reducing Recidivism in National Legislation (Based on the Russian Federation Principle). Rule of Law: Theory and Practice, 2, 192-202. DOI: 10.33184/pravgos-2024.2.24. EDN: SQKNHN. (In Russ.)
12. Skiba, A.P. (2025). Directions for initiating criminal-executive and other legislation in connection with the adoption of the Federal Law "On Probation in the Russian Federation": results of the work of the authors' collective. Bulletin of the St. Petersburg Academy of the Investigative Committee, 3(5), 22-26. (In Russ.)
13. Grushin, F.V., Byakina, S.I. (2024). Test: development of legal regulation and impact on penal legislation. Scientific works of the Federal State Institution Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia: scientific and practical quarterly publication. Moscow: Federal State Institution Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, 12-16. (In Russ.)

14. Kovalev, O.G., Melnikova, O.V. (2026). Formation and development of the probation institution in the modern conditions of functioning of the criminal-executive system of Russia. Criminal-executive system: law, economics, management, 1, 2-7. DOI 10.18572/2072-4438-2026-1-2-7. EDN: HNJEOS. (In Russ.)
15. Duus-Otterström, G. (2021). Do Ofenders Deserve Proportionate Punishments? Criminal Law and Philosophy, 15;1, 463-480. DOI:10.1007/s11572-021-09571-y.
16. Ryberg, J. (2021). Ryberg Retributivism and the proportionality dilemma. Ratio, 34;2, 158-166. DOI:10.1111/rati.12297.
17. Linnik, V.Yu., Blizkiy, R.S., Rogulenko, T.M. (2024). Conceptual foundations and instrumental support for state and municipal controlling. Public administration and law, 3(03), 236-245. EDN: YDWJPZ. (In Russ.)
18. Robinson, G. (2016). The Cinderella complex: Punishment, society and community sanctions. Punishment & Society, 18;1, 95-112. DOI: 10.1177/1462474515603946.
19. Utkin, V.A. (2025). Probation and probation criminology. Bulletin of Tomsk State University. Law, 56, 73-82. DOI 10.17223/22253513/56/6. EDN: IGKUCC. (In Russ.)
20. Serezhkina, M.A. (2024). Signs of probation as a sub-institution of criminal-executive law. Criminal-executive system of the Russian Federation: issues of execution of criminal penalties, implementation of probation measures, interaction with public authorities and civil society institutions: a collection of abstracts of speeches and reports of participants of the International scientific and practical conference dedicated to the 90th anniversary of the foundation of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia. Ryazan: Academy of Law and Management of the Federal Penitentiary Service, 442-445. (In Russ.)

Information about the author
Pavel V. Teplyashin – Professor of the Criminal Law and Criminology Department of the Siberian Law Institute of the MIA of Russia, Doctor of Law, Professor

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 22.12.2025
Поступила после рецензирования 23.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 351:004
JEL: D73, O33, O38
EDN: QOYFEQ

Оригинальная научная статья
ВАК 5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики

ПЛАТФОРМИЗАЦИЯ И МЕТРИКИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ НАУЧНЫМИ КАДРАМИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Елена Анатольевна Оспищева

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

Аннотация. **Введение.** В условиях цифровизации государственного управления научной сферой всё более востребованными становятся платформенные решения и количественные индикаторы оценки деятельности исследователей. Однако сохраняется разрыв между масштабом внедрения таких инструментов и уровнем осмысления их управленческих последствий. Цель работы – анализ платформизации и метрико-ориентированных механизмов как элементов государственной научно-кадровой политики, выявление связанных с ними эффектов и рисков, а также определение путей совершенствования регулирования.

Методы. Исследование базируется на институциональном и проблемно-ориентированном подходах, позволяющих рассмотреть цифровые платформы и наукометрические показатели сквозь призму распределения властных полномочий и способов воздействия на поведение научных акторов. Применены анализ нормативно-программных документов в сфере науки и высшего образования, а также сравнительно-аналитический метод для выявления управленческих ограничений цифровых инструментов.

Результаты. Показано, что кадровая структура российской науки характеризуется сокращением численности исследователей, возрастными диспропорциями и низкой результативностью аспирантуры, что усиливает потребность в новых управленческих решениях. На примере Единой цифровой платформы научного и научно-технического взаимодействия (ЦПИ) продемонстрирован переход к модели «единого окна», объединяющей сервисные и контрольные функции. Выявлены шесть групп рисков метрико-ориентированного управления: методологические, поведенческие (KPI-ловушки), кадровые, этические, институционально-дисциплинарные и связанные с утратой управленческой контекстуальности.

Обсуждение. Обоснована необходимость синтеза количественных метрик с контекстной аналитикой, экспертными оценками и механизмами кадрового сопровождения в рамках платформенных моделей управления. Дальнейшее развитие подобных инструментов должно учитывать выявленные риски для устойчивого воспроизводства научного потенциала.

Ключевые слова: цифровизация, государственное управление, наука, кадры, платформизация, метрика.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Оспищева Е.А. Платформизация и метрики в государственном управлении научными кадрами в условиях цифровизации // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 57-64. EDN: QOYFEQ

© Оспищева Е.А., 2026

UDC 351:004
JEL: D73, O33, O38
EDN: QOYFEQ

Original scientific article
HAC 5.5.3. Public administration and sectoral policies

PLATFORMIZATION AND METRICS IN PUBLIC MANAGEMENT OF SCIENTIFIC PERSONNEL IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

Elena A. Ospishcheva

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «State University of Management», Russian Federation, 109542, Moscow, Ryazansky Avenue, 99, e-mail: ospelena@mail.ru

Annotation. **Introduction.** The digitalization of public governance in the scientific sphere has increasingly promoted platform-based solutions and quantitative indicators for evaluating researcher performance. However, a gap persists between the scale of implementation of such tools and the level of understanding of their managerial consequences. The aim of this study is to analyze platformization and metric-oriented mechanisms as elements of state science and personnel policy, identify their associated effects and risks, and propose ways to improve regulatory frameworks.

Methods. The research is grounded in institutional and problem-oriented approaches, which allow examining digital platforms and scientometric indicators through the lens of power distribution and means of influencing the behavior of scientific actors. The study employs an analysis of regulatory and programmatic documents in the field of science and higher education, as well as a comparative-analytical method to identify managerial limitations of digital tools.

Results. It is shown that the personnel structure of Russian science is characterized by a declining number of researchers, age imbalances, and low postgraduate training effectiveness, which intensifies the need for new managerial solutions. Using the Unified Digital Platform for Scientific and Technical Interaction (UDP) as an example, the transition to a “single window” model combining service and control functions is demonstrated. Six groups of risks associated with metric-oriented governance are identified: methodological, behavioral (KPI traps), personnel-related, ethical, institutional-disciplinary, and those linked to loss of managerial contextual sensitivity.

Discussion. The necessity of synthesizing quantitative metrics with contextual analytics, expert assessments, and personnel support mechanisms within platform-based governance models is substantiated. Further development of such tools should take into account the identified risks to ensure sustainable reproduction of scientific potential.

Keywords: digitalization, public administration, science, personnel, platformization, metric.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Ospishcheva, E.A. (2026). Platformization and metrics in public management of scientific personnel in the context of digitalization. Public administration and law, 2(10), 57-64. EDN: QOYFEQ

Введение

Современный этап цифровизации государственного управления характеризуется не только внедрением информационных технологий, но и трансформацией инструментов реализации публичной политики, в том числе в сфере управления подготовкой и деятельностью научных кадров. Мы являемся свидетелями, как на наших глазах набирает оборот использование цифровых платформ, информационно-аналитических систем и метрико-ориентированных механизмов оценки научной деятельности в качестве инструментов регулирования научно-кадровых процессов и мониторинга, что вполне соответствует социальному заказу. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы, утверждённая Указом Президента РФ № 203, ориентирована на формирование в России общества знаний, основанного на использовании качественной и достоверной информации, развитии отечественных цифровых технологий и создании новой технологической основы экономики и социальной сферы [1]. Однако в сфере науки и подготовки научных кадров сохраняется разрыв между стратегической установкой на данные и знания как ключевой управленческий ресурс и преобладанием традиционных нормативно-иерархических механизмов государственного управления.

В условиях цифровизации это противоречие актуализирует проблему перехода к платформенным и аналитическим инструментам управления научными кадрами,

© Ospishcheva, E.A., 2026

обеспечивающим достижение стратегических целей формирования общества знаний. Данное обстоятельство не может не влиять на логику управленческих воздействий, усиливая роль формализованных показателей и алгоритмизируемых процедур. Кроме того, происходит перераспределение управленческих функций между государственными органами, цифровыми посредниками и научными организациями. Указанные изменения обусловливают необходимость научного анализа платформизации и метрико-ориентированных инструментов как значимого фактора трансформации государственного управления научно-кадровой политикой.

Несмотря на активное внедрение цифровых платформ и наукометрических показателей в практику государственного управления наукой, сохраняется несоответствие между масштабами распространения данных инструментов и уровнем управленческой рефлексии их последствий. В существующих управленческих практиках преобладает инструментальный подход, ориентированный на повышение формальной управляемости и сопоставимости результатов, в то время как управленческие эффекты, институциональные искажения и риски метрико-ориентированного регулирования научной деятельности остаются недостаточно осмысленными.

Цель исследования

Целью исследования является анализ платформизации и метрико-ориентированных инструментов как элементов государственного управления научными кадрами в условиях цифровизации, выявление их управленческих эффектов и рисков, а также определение направлений совершенствования механизмов государственного регулирования научно-кадровой политики.

Методы исследования

Методологическую основу исследования составляют институциональный и проблемно-ориентированный подходы, позволяющие рассмотреть цифровые платформы и метрики в контексте распределения управленческих полномочий и механизмов воздействия на поведение научных акторов. В работе используются анализ программных документов в сфере науки и высшего образования, а также сравнительно-аналитический метод для выявления управленческих эффектов и ограничений цифровых инструментов в системе государственного управления научными кадрами.

Результаты исследования и их обсуждение

Современное состояние российской науки и системы подготовки научных кадров всё более интерпретируется в научной литературе как результат действия структурных, кадровых и ресурсных ограничений, формирующих контекст государственной научно-кадровой политики. В центре дискуссии – феномен структурного разрыва между институционально-финансовым расширением науки и сокращением её кадрового ядра. Так, Д.В. Борзаков и Е.В. Бородкина, анализируя динамику за 2010-2022 гг., отмечают рост числа организаций, занятых исследованиями и разработками, а также увеличение бюджетного финансирования, но при этом фиксируют снижение численности исследователей, включая обладателей учёных степеней [2]. Тем самым формируется асимметрия, поскольку расширение научной инфраструктуры не сопровождается эквивалентным укреплением человеческого капитала.

Исследователь В.И. Клисторин акцентирует внимание на деформации стимулов научной деятельности. Ориентация на формальные количественные показатели продуктивности, по мнению автора, ведёт к снижению качества исследований и искажению профессиональной мотивации. В отношении отечественной науки он призывает «перестать рассматривать её как некую государственную корпорацию по производству знаний и попытаться осмыслить её как сложную систему, требующую, наряду с постоянным ростом государственной поддержки, определённой автономии и институтов саморегулирования» [3]. В данном случае речь идёт уже не просто о количественном дефиците кадров, а об институциональном несоответствии между инструментами регулирования и целями развития науки.

Социально-демографический аспект усиливает аргументацию о системных ограничениях: «современное состояние кадрового обеспечения характеризуется непрогрессивной возрастной структурой исследователей, с низкой долей молодых специалистов и снижением численности исследователей, имеющих учёные степени» [4]. Ю. Цёхла, Е.А. Полищук, О.Е. Почупайло подчёркивают недостаточную результативность действующей системы подготовки кадров высшей квалификации и указывают на влияние низкой привлекательности научной карьеры и уровня оплаты труда на воспроизводство исследовательского корпуса [4]. В региональном измерении Е.А. Мазилов выявляет существенную межрегиональную дифференциацию кадрового потенциала, что позволяет говорить о территориальной асимметрии как дополнительном структурном ограничении развития науки [5].

Ресурсный контекст дополняет данную картину. Д.А. Гайнанов и А.Ю. Климентьева рассматривают междисциплинарность как необходимое условие подготовки кадров для цифровой экономики, тем самым фиксируя усложнение требований к научным

компетенциям [6]. И.Н. Молчанов, анализируя политику в сфере образования и науки, подчёркивает необходимость совершенствования механизмов государственного регулирования кадрового потенциала. Он подчёркивает, что «самый важный аспект кадровой проблемы в сфере науки состоит в поиске путей повышения привлекательности научной карьеры для молодёжи» [7]. Данный тезис особенно важен с точки зрения формирования человеческого капитала [8; 9; 10].

Таким образом, современное поле научных дискуссий консолидируется вокруг трёх взаимосвязанных проблем: структурного дисбаланса между ресурсным расширением и кадровым сокращением, институциональной деформации стимулов научной деятельности и регионально-социальной асимметрии воспроизводства кадров. Эти ограничения задают объективные рамки реализации государственной научно-кадровой политики и обосновывают необходимость поиска новых, более сложных и адаптивных управленческих решений.

По данным статистики, приведённой ВШЭ, численность персонала, занятого исследованиями и разработками, в 2021 г. составила 662,7 тыс. человек, при этом зафиксировано сокращение по сравнению с предыдущим годом на 2,4 % [11]. Снижение численности затронуло прежде всего категорию исследователей, формирующих ядро научной системы, что усиливает нагрузку на действующие механизмы воспроизводства научных кадров и повышает значимость управленческих решений в данной сфере.

Кадровая структура науки характеризуется выраженными возрастными диспропорциями. Несмотря на некоторое снижение среднего возраста исследователей (с 48 до 46 лет в период 2010-2021 гг.), доля молодых исследователей в возрасте до 30 лет сократилась с 19,3% до 15,7%. Одновременно сохраняется высокая доля исследователей старше 60 лет – около четверти общей численности. Данная конфигурация указывает на риск нарушения преемственности поколений и формирует дополнительные требования к инструментам государственного управления научно-кадровыми процессами.

Важным каналом воспроизводства научных кадров остаётся система аспирантуры, однако её результативность остаётся низкой. В 2021г. численность аспирантов составила 90,2 тыс. человек, увеличившись на 7% по сравнению с предыдущим годом. При этом доля выпускников, защитивших диссертацию в нормативный срок, составила лишь 10,5%, что значительно ниже показателей начала 2010-х годов (28,5% в 2010 г.). Особенно низкая результативность фиксируется в научных организациях (7,3 %), тогда как в вузах данный показатель несколько выше (11,0%) [11]. Эти данные свидетельствуют о структурных проблемах эффективности подготовки кадров высшей научной квалификации.

Организационный контур науки в последние годы также претерпевает существенные изменения. В 2021г. исследования и разработки выполняли 4 175 организаций, при этом резко возросла роль вузов: если в 2010г. исследования и разработки осуществляли 46,4% организаций высшего образования, то в 2021 г. – уже 87,6%. Одновременно усилилась доля организаций государственной формы собственности, которая достигла 74,7% против 61,8% в 2010 г., тогда как доля частных организаций сократилась до 13,5% [11]. Данные изменения указывают на усиление государственного сегмента в научной системе и рост управляемости научно-кадровых процессов через административные и цифровые инструменты.

Указанные объективные условия обусловливают необходимость рассмотрения эволюции управленческих подходов к подготовке научных кадров. В работах, посвящённых государственной кадровой политике в сфере науки, выполненных до активной фазы цифровой трансформации государственного управления, научные кадры рассматривались преимущественно через призму институциональных и нормативных механизмов регулирования, а также количественных показателей воспроизводства и закрепления исследователей [12].

Анализ эволюции системы подготовки научных и научно-педагогических кадров показывает, что на всех исторических этапах государство рассматривало аспирантуру и научные кадры как ключевой объект управления, последовательно изменяя нормативные требования, организационные формы и критерии оценки результатов [13; 14]. При этом уже в советский период фиксировалось противоречие между ориентацией на количественные показатели подготовки и качеством научных результатов, а в постсоветский и современный этапы усложнение управленческих задач выявило ограниченность традиционных, преимущественно нормативно-иерархических механизмов регулирования.

Характеризуя современное состояние системы подготовки научных кадров, авторы прямо указывают на совокупность институциональных проблем, которые затрудняют принятие эффективных управленческих решений. В частности, отмечается «отсутствие единых подходов к механизмам и инструментам оценки качества», сохраняющийся «разрыв между темпом обновления содержания и инфраструктуры подготовки», а также «недостаточное соответствие результатов подготовки выпускника актуальным запросам

отрасли образования, общества и государства» [15].

Указанные проблемы носят системный характер и не могут быть устранены исключительно за счёт корректировки нормативных актов или организационных регламентов.

Анализ современных работ, посвящённых цифровизации научной и образовательной среды, показывает, что усложнение форм научной деятельности и рост неопределённости управленческой среды выявляют ограниченность традиционных моделей государственного управления. Отмечается, что в условиях цифровых трансформаций управленческие стратегии в научной сфере приобретают более краткосрочный и точечный характер, а информация и аналитические функции становятся ключевым управленческим ресурсом. При этом исследователи подчёркивают, что управлять внешними последствиями внедрения подобных технологий во все сферы жизни общества, основываясь на существующих моделях управления, невозможно [16].

Цифровизация, в данном контексте, выступает не как внешнее технологическое дополнение, а как фактор, требующий перехода к новым инструментам государственного управления научной деятельностью и научными кадрами. В её условиях трансформируются не только формы организации научной деятельности, но и инструменты государственного управления научными кадрами, что предполагает переход от преимущественно нормативно-иерархической модели регулирования к использованию платформенных и метрико-ориентированных механизмов.

При этом государственное управление научными кадрами всё в большей степени опирается на платформенные решения, обеспечивающие интеграцию данных, унификацию управленческих процедур и повышение прозрачности научной деятельности. Одним из институционально оформленных примеров реализации новых инструментов является Единая цифровая платформа научного и научно-технического взаимодействия исследователей (ЦПИ), введённая в промышленную эксплуатацию приказом Минобрнауки России от 15 августа 2022 г. № 776 [17]. ЦПИ реализует модель «единого окна» для научных организаций и индивидуальных исследователей, обеспечивая доступ к цифровым сервисам в сфере науки и к информационным системам Минобрнауки России.

Согласно концепции платформы, ЦПИ предназначена для формирования сквозной цифровой среды научного взаимодействия и управления, в рамках которой реализуются как сервисы сопровождения научной деятельности, так и инструменты государственного мониторинга и регулирования. В числе ключевых функциональных возможностей платформы предусмотрены мониторинг реализации научных проектов и автоматизированное формирование отчётности по унифицированным требованиям, формирование цифрового профиля исследователя, а также единая точка входа для поиска, подачи заявок и бронирования объектов научной инфраструктуры коллективного пользования. Дополнительно платформа обеспечивает мониторинг загрузки научной инфраструктуры и качества сервисного обслуживания, что позволяет использовать агрегированные данные в управленческих целях [18].

Принципиально важным является то, что ЦПИ проектируется не только как информационный ресурс, но и как инструмент трансформации управленческих практик. В концепции прямо подчёркивается необходимость перехода к сервисно-ориентированной архитектуре, использованию механизмов централизованного ввода данных, сквозной идентификации пользователей и предоставления информации по модели «данные-как-сервис» (DaaS). Тем самым цифровые данные и аналитические сервисы становятся самостоятельным ресурсом государственного управления, обеспечивающим сопоставимость показателей, снижение административной нагрузки и повышение управляемости научно-кадровых процессов.

Включение таких инструментов, как цифровой профиль исследователя и автоматизированный мониторинг проектной деятельности, свидетельствует о смещении акцента от преимущественно нормативного регулирования к платформенно-метрическому управлению, в рамках которого контроль и поддержка научных кадров осуществляются на основе постоянно обновляемых данных. Таким образом, ЦПИ может рассматриваться как институционально оформленный пример реализации новых инструментов государственного управления научными кадрами в условиях цифровизации, отражающий переход от фрагментарных информационных систем к единой управленческой цифровой инфраструктуре.

Цифровые платформы в сфере науки и высшего образования формируют единое информационное пространство, обеспечивающее сбор, обработку и сопоставление данных о результатах научной деятельности, кадровом составе, публикационной активности и участии исследователей в научных проектах. В рамках государственного управления такие платформы используются для мониторинга, планирования и оценки эффективности реализации научно-кадровой политики, а также для принятия управленческих решений на различных уровнях – от ведомственного до институционального. Тем самым проис-

ходит институционализация цифровых инструментов как постоянного канала управленческой коммуникации между государством и научным сообществом.

Особое значение в системе платформизированного управления приобретают метрики и наукометрические показатели, которые становятся универсальным способом формализации результатов научной деятельности [19]. Количественные индикаторы, используемые в отчётности, конкурсных процедурах и механизмах распределения ресурсов, позволяют обеспечить сопоставимость данных и повысить управляемость научно-кадровых процессов.

Вместе с тем данные показатели выполняют не только измерительную, но и регулятивную функцию, формируя устойчивые поведенческие ориентиры научных работников и научных коллективов. Анализ опыта применения наукометрических показателей и цифровых инструментов в управлении наукой позволяет выделить комплекс взаимосвязанных рисков, формирующихся при использовании метрик в качестве ключевого основания управленческих решений.

1. Методологические риски оценки научной деятельности. Как отмечают Е.В. Кружевская и А.В. Скоробогатый, наукометрические показатели ориентированы преимущественно на количественные характеристики научной продукции, что «может привести к недостаточному учёту качества и влияния научных исследований» [19]. Авторы подчёркивают, что «некоторые исследователи могут манипулировать своими публикациями или цитированиями, чтобы улучшить свои показатели» [19]. В результате управленческие решения, основанные на таких данных, теряют связь с фактическими результатами научной деятельности и могут воспроизводить формально успешные, но содержательно слабые практики.

2. Поведенческие и мотивационные риски (KPI-ловушки). Существенную группу составляют поведенческие и институциональные риски, проявляющиеся в трансформации мотивации научных работников под воздействием метрико-ориентированных требований, что «может привести к ориентации исследователей на публикацию в престижных журналах вместо сосредоточения на качестве и вкладе их работы» [19]. Данный эффект формирует так называемые KPI-ловушки [20], при которых цели научной деятельности подменяются целями достижения формальных показателей, что особенно критично в системе подготовки и воспроизводства научных кадров.

3. Риски деградации качества подготовки научных кадров. Давление принципа «публикуй или погибни» снижает возможности научных руководителей и преподавателей уделять достаточное внимание образовательной и наставнической деятельности, что в долгосрочной перспективе ослабляет механизмы воспроизводства научных школ и подрывает устойчивость кадрового потенциала науки.

4. Этические и репутационные риски. Рост конкуренции за показатели способствует распространению недобросовестных практик, включая формальное соавторство, публикации низкого качества и иные формы академического оппортунизма. В результате подрывается доверие к системе оценки науки и снижение институциональной легитимности управленческих решений.

5. Риски институциональной и дисциплинарной асимметрии. Универсальные метрики по-разному воздействуют на научные направления и организационные типы, что приводит к структурному неравенству в оценке результатов, особенно в гуманитарных и социально-экономических науках. Как следствие, происходит институциональное вытеснение отдельных научных направлений и искажение приоритетов научно-кадровой политики.

6. Риски утраты управленческой контекстуальности и суверенности. Опора на стандартизированные и часто внешние измерительные контуры снижает чувствительность управления к национальным научным приоритетам и институциональной специфике. Это формирует зависимость от заданных извне критериев научной значимости.

Выводы

Проведённый анализ показал, что цифровизация науки и системы подготовки научных кадров сопровождается не только расширением технологических возможностей, но и трансформацией инструментов государственного управления научно-кадровой политикой. В условиях сокращения исследовательского ядра, возрастных диспропорций, низкой результативности аспирантуры и доминирования бюджетного финансирования усиливается роль формализованных показателей и цифровых инструментов как средств повышения управляемости научной сферы. При этом эволюция управленческих подходов, рассмотренная в статье, свидетельствует о том, что традиционные нормативно-иерархические механизмы регулирования оказываются ограниченными в условиях усложнения научной деятельности и роста неопределённости управленческой среды.

Анализ метрико- и платформо-ориентированных инструментов управления научными кадрами выявил амбивалентный характер их воздействия. С одной стороны, использование цифровых платформ и наукометрических показателей повышает прозрачность, сопоставимость и оператив-

ность управленческих решений. С другой стороны, выделенные группы рисков показывают, что метрико-ориентированное управление, реализуемое без развитых механизмов аналитической, экспертной и институциональной коррекции, способно не только снижать эффективность государственного управления научными кадрами, но и воспроизводить системные искажения, затрагивающие мотивацию научных работников, качество подготовки кадров и устойчивость научных школ.

В этом контексте обоснована необходимость перехода от упрощённого использования количественных показателей к платформенным моделям государственного управления научными кадрами, в рамках которых метрики интегрируются с контекстной аналитикой, экспертной оценкой и инструментами кадрового сопровождения. Пример Единой цифровой платформы научного и научно-технического взаимодействия исследователей демонстрирует институционально оформленную попытку реализации такого подхода, ориентированного на объединение сервисных и регулирующих функций в едином цифровом контуре.

Таким образом, цифровизация государственного управления научными кадрами должна рассматриваться не как внедрение отдельных технологических решений, а как комплексный управленческий процесс, требующий балансирования между формализацией и экспертностью, автоматизацией и институциональной ответственностью. Дальнейшее развитие платформенных инструментов управления наукой предполагает их целенаправленную настройку с учётом выявленных рисков и задач воспроизводства научных кадров, что имеет принципиальное значение для достижения стратегических целей формирования общества знаний и устойчивого развития научного потенциала Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919.

2. Борзаков Д.В., Бородкина Е.В. Формирование экономики знаний в России: состояние и перспективы использования научного потенциала // Современная экономика: проблемы и решения. 2023. № 9(165). С. 6-20. DOI 10.17308/meps/2078-9017/2023/9/6-20. EDN: HWSNQG.

3. Клисторин В.И. Кадровые проблемы в отечественной науке // Управление наукой: теория и практика. 2023. Т. 5, № 2. С. 19-29. DOI 10.19181/smtp.2023.5.2.2. EDN: ILKYBK.

4. Цехла С.Ю., Полищук Е.А., Почупайло О.Е. Укрепление научного потенциала России: социально-демографические и экономические условия // Экономика, предпринимательство и право. 2023. Т. 13, № 3. С. 917-928. DOI 10.18334/epp.13.3.117465. EDN: ILSSCT.

5. Мазилов Е.А. Проблемы развития кадрового потенциала российской науки: региональный аспект // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25, № 5. С. 7-20. DOI 10.15838/ptd.2021.5.115.1. EDN: IVTLQI.

6. Гайнанов Д.А. Климентьева А.Ю. Междисциплинарный подход к подготовке научных кадров в условиях цифровой экономики // Фундаментальные исследования. 2020. № 1. С. 15-19. DOI 10.17513/fr.42667. EDN: FNMUYT.

7. Молчанов И.Н. Образование и наука: тенденции развития кадрового потенциала // Лидерство и менеджмент. 2022. Т. 9, № 3. С. 691-708. DOI 10.18334/lim.9.3.114932. EDN: NEZDSC.

8. Аганбегян А.Г. Человеческий капитал и его главная составляющая – сфера «экономики знаний» как основной источник социально-экономического роста // Экономические стратегии. 2017. Т. 19, № 3(145). С. 66-79. EDN: YQIJJN.

9. Аникин В.А. Человеческий капитал: становление концепции и основные трактовки // Экономическая социология. 2017. Т. 18, № 4. С. 120-156. DOI 10.17323/1726-3247-2017-4-120-156. EDN: NRBCPB.

10. Лапочкина В.В., Емельянова Е.Е., Шкилев И.Н. Научно-технологическое развитие России в контексте международных сопоставлений // Управление наукой и наукометрия. 2021. Т. 16, № 4. С. 466-496. DOI 10.33873/2686-6706.2021.16-4.466-496. EDN: LBTMRE.

11. Российская наука в цифрах: 2023 / В.В. Власова, Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский [и др.]. Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2023. 48 с. ISBN 978-5-7598-2768-9. DOI 10.17323/978-5-7598-2768-9. EDN: MPQGVX.

12. Дежина И.Г. Государственная кадровая политика в сфере науки и её результаты // Университетское управление: практика и анализ. 2006. № 6. С. 64-70. EDN: LADWDP.

13. Бекова С.К., Терентьев Е.А. Аспирантское образование: международный опыт и возможности его применения в России // Высшее образование в России. 2020. Т. 29, № 6. С. 51-64. DOI 10.31992/0869-3617-2020-6-51-64. EDN: XOFQVP.

14. Жучкова С.В., Бекова С.К. Аспирантура не для всех? Как за время вузовских реформ аспирантура сконцентрировалась в ведущих вузах // Вопросы образования. 2023. № 1. С. 109-125. DOI 10.17323/1814-9545-2023-1-109-125. EDN: SZAEWD.

15. Басюк В.С., Краснощёков Н.А. Особенности организации подготовки научных и научно-педагогических кадров в России: исторический опыт и современное состояние // Вестник Московского университета. Серия 20: Педагогическое образование. 2023. Т. 21, № 4. С. 7-42. DOI 10.55959/MSU2073-2635-2023-21-4-7-42. EDN: MVWHKK.

16. Пивоварова М.Б. Цифровизация научной и образовательной среды: управленческие аспекты // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 89. С. 173-183. DOI 10.24412/2070-1381-2021-89-173-183. EDN: MKNUEN.

17. Письмо заместителя Министра науки и высшего образования РФ от 23.11.2023 № МН-19/319-ДК. URL: https://www.chph.ras.ru/images/O_vvode_CPI.pdf.

18. Концепция создания Единой цифровой платформы науки и высшего образования Министерства науки и высшего образования РФ. URL: https://www.minobrnauki.gov.ru/files/20190705_Kontseptsiya_ETSP_1.4.9.pdf.

19. Кужевская Е.Б., Скоробогатый А.В. Наукометрические показатели и их влияние на научную деятельность. Зарубежный опыт // Образование. Наука. Научные кадры. 2024. № 1. С. 348-355.

20. Черепанов Е.В. Принципы работы ключевых показателей эффективности. Разработка ключевых показателей эффективности и примеры деятельности в России // Молодой учёный. 2017. № 11. С. 286-290.

Информация об авторе
Оспищева Елена Анатольевна – соискатель кафедры государственного управления и политических технологий

REFERENCES

1. Decree of the President of the Russian Federation of May 9, 2017 No. 203 "On the Strategy for the Development of the Information Society in the Russian Federation for 2017-2030". Official Internet portal of legal information. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919. (In Russ.)
2. Borzakov, D.V., Borodkina, E.V. (2023). Formation of the knowledge economy in Russia: state and prospects for the use of scientific potential. Modern Economics: Problems and Solutions, 9(165), 6-20. DOI: 10.17308/meps/2078-9017/2023/9/6-20. (In Russ.)
3. Klistorin, V.I. (2023). Personnel problems in Russian science. Science Management: Theory and Practice, 5(2), 19-29. DOI: 10.19181/smtp.2023.5.2.2. (In Russ.)
4. Tsekhla, S.Yu., Polishchuk, E.A., Pochupailo, O.E. (2023). Strengthening the scientific potential of Russia: socio-demographic and economic conditions. Economics, Entrepreneurship and Law, 13(3), 917-928. DOI: 10.18334/epp.13.3.117465. (In Russ.)
5. Mazilov, E.A. (2021). Problems of development of the personnel potential of Russian science: regional aspect. Problems of Territory Development, 25(5), 7-20. DOI: 10.15838/ptd.2021.5.115.1. (In Russ.)
6. Gaynanov, D.A., Klimentyeva, A.Yu. (2020). Interdisciplinary approach to the training of scientific personnel in the digital economy. Fundamental Research, 1, 15-19. DOI: 10.17513/fr.42667. (In Russ.)
7. Molchanov, I.N. (2022). Education and science: trends in the development of human resources. Leadership and Management, 9(3), 691-708. DOI: 10.18334/lim.9.3.114932. (In Russ.)
8. Aganbegyan, A.G. (2017). Human capital and its main component – the sphere of "knowledge economy" as the main source of socio-economic growth. Economic Strategies, 19(3), 66-79. (In Russ.)
9. Anikin, V.A. (2017). Human capital: the formation of the concept and main interpretations. Economic Sociology, 18(4), 120-156. DOI: 10.17323/1726-3247-2017-4-120-156. (In Russ.)
10. Lapochkina, V.V., Emelyanova, E.E., Shkilev, I.N. (2021). Scientific and technological development of Russia in the context of international comparisons. Science Management and Scientometrics, 16(4), 466-496. DOI: 10.33873/2686-6706.2021.16-4.466-496. (In Russ.)
11. Vlasova, V.V., Gokhberg, L.M., Ditkovskiy, K.A. et al. (2023). Russian Science in Figures: 2023. Moscow: National Research University Higher School of Economics, 48 p. DOI: 10.17323/978-5-7598-2768-9. (In Russ.)
12. Dezhina, I.G. (2006). State personnel policy in the field of science and its results. University Management: Practice and Analysis, 6, 64-70. (In Russ.)
13. Bekova, S.K., Terentyev, E.A. (2020). Postgraduate education: international experience and possibilities of its application in Russia. Higher Education in Russia, 29(6), 51-64. DOI: 10.31992/0869-3617-2020-6-51-64. (In Russ.)
14. Zhuchkova, S.V., Bekova, S.K. (2023). Not for everyone? How graduate school became concentrated in leading universities during university reforms. Educational Studies, 1, 109-125. DOI: 10.17323/1814-9545-2023-1-109-125. (In Russ.)
15. Basyuk, V.S., Krasnoshchekov, N.A. (2023). Features of the organization of training of scientific and scientific-pedagogical personnel in Russia: historical experience and current state. Bulletin of Moscow University. Series 20: Pedagogical Education, 21(4), 7-42. DOI: 10.55959/MSU2073-2635-2023-21-4-7-42. (In Russ.)
16. Pivovarova, M.B. (2021). Digitalization of the scientific and educational environment: managerial aspects. Public Administration. Electronic Bulletin, 89, 173-183. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-89-173-183. (In Russ.)
17. Letter of the Deputy Minister of Science and Higher Education of the Russian Federation dated November 23, 2023 No. MN-19/319-DK. URL: https://www.chph.ras.ru/images/O_vvode_CPI.pdf. (In Russ.)
18. Concept of the creation of the Unified Digital Platform of Science and Higher Education of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation. URL: https://www.minobrnauki.gov.ru/files/20190705_Kontseptsiya_ETSP_1.4.9.pdf. (In Russ.)
19. Kuzhevskaya, E.B., Skorobogaty, A.V. (2024). Scientometric indicators and their impact on scientific activity. Foreign experience. Education. Science. Scientific Personnel, 1, 348-355. (In Russ.)
20. Cherepanov, E.V. (2017). Principles of operation of key performance indicators. Development of key performance indicators and examples of activities in Russia. Young Scientist, 11, 286-290. (In Russ.)

Information about the author
Elena A. Ospishcheva – PhD candidate of the Department of Public Administration and Political Technologies

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 22.02.2026
Поступила после рецензирования 16.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 346.5
JEL: E50, G21, L26, L53
EDN: PEGIWL

Оригинальная научная статья
ВАК 5.1.3. Частно-правовые науки

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ, МЕТОДЫ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Елена Владимировна Ивнева

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Сочинский государственный университет», Российская Федерация, 354000, Сочи, ул. Пластунская, 94, e-mail: ivnevaev@sutr.ru

Аннотация. **Введение.** В статье исследуются теоретические основы, методы и современные тенденции государственного регулирования предпринимательской деятельности. Актуальность обусловлена необходимостью поиска баланса между свободой рынка и публичным контролем, особенно в условиях цифровой трансформации и санкционного давления. Цель работы – комплексный анализ сущности, инструментария и эволюции регулирования, а также выявление проблем и направлений совершенствования.

Методы. Использован диалектический метод, позволивший рассмотреть регулирование в динамике, выявив противоречие между фискальной и стимулирующей функциями государства. Применены формально-юридический (анализ нормативных актов), сравнительно-правовой (сопоставление моделей в разных правовых системах) и статистический методы. Исследование охватывает периоды от НЭПа до современности, включая анализ реформ 2000-х, 2010-х и 2020-х годов.

Результаты. Систематизированы административные методы (регистрация, лицензирование, контроль, техническое регулирование) и экономические (налоговые, денежно-кредитные, таможенно-тарифные, субсидии). Показана эволюция российского регулирования: от жёсткого административного контроля при НЭПе и либерального хаоса 1990-х до бюрократического прессинга 2000-х и современного поиска баланса. Выявлены ключевые тенденции: внедрение риск-ориентированного подхода (постановление Правительства № 806), «регуляторная гильотина» (масштабная отмена устаревших актов с 2021 года), цифровизация надзорной деятельности, развитие саморегулирования и сорегулирования. Проанализирована система защиты прав предпринимателей через три института: бизнес-омбудсмен (внесудебная защита с правом приостанавливать акты), прокуратура (властные надзорные полномочия, ежегодное выявление сотен тысяч нарушений) и реформа контрольно-надзорной деятельности (Федеральный закон № 248-ФЗ, профилактическая модель).

Обсуждение. Обосновано, что эффективность регулирования прямо коррелирует со сбалансированностью частных и публичных интересов. Предложены направления совершенствования: расширение полномочий омбудсмена, декриминализация отдельных экономических преступлений, уточнение понятия «непосредственная угроза вреда» (ст. 4.1.1 КоАП РФ), дальнейшее развитие дистанционных форм контроля и профилактических мероприятий. Реализация этих мер создаст благоприятный инвестиционный климат и обеспечит конституционную свободу предпринимательства.

Ключевые слова: государственное регулирование, предпринимательская деятельность, методы регулирования, административные барьеры, контрольно-надзорная деятельность, дерегулирование, экономическая безопасность, защита прав предпринимателей.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Ивнева Е.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: теоретические основы, методы и современные тенденции // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 65-75. EDN: PEGIWL

© Ивнева Е.В., 2026

UDC 346.5
JEL: E50, G21, L26, L53
EDN: PEGIWL

Original scientific article
HAC 5.1.3. Private law sciences

STATE REGULATION OF ENTREPRENEURSHIP: THEORETICAL FOUNDATIONS, METHODS AND MODERN TRENDS

Elena V. Ivneva

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Sochi State University», Russian Federation, 354000, Sochi, Plastunskaya St., 94, e-mail: ivnevaev@sutr.ru

Annotation. **Introduction.** This article examines the theoretical foundations, methods, and current trends of state regulation of entrepreneurial activity. The relevance is due to the need to find a balance between market freedom and public control, especially in the context of digital transformation and sanctions pressure. The aim is a comprehensive analysis of the essence, instruments, and evolution of regulation, as well as identifying problems and directions for improvement.

Methods. The dialectical method was used to examine regulation in dynamics, revealing the contradiction between the fiscal and stimulating functions of the state. Formal-legal (analysis of normative acts), comparative-legal (comparison of models in different legal systems), and statistical methods were applied. The study covers periods from the NEP to the present, including analysis of reforms in the 2000s, 2010s, and 2020s.

Results. Administrative methods (registration, licensing, control, technical regulation) and economic methods (tax, monetary, customs-tariff, subsidies) are systematized. The evolution of Russian regulation is shown: from rigid administrative control under the NEP and the liberal chaos of the 1990s to bureaucratic pressure in the 2000s and the current search for balance. Key trends are identified: the introduction of a risk-based approach (Government Resolution No. 806), the "regulatory guillotine" (large-scale cancellation of outdated acts since 2021), digitalization of supervisory activities, and the development of self-regulation and co-regulation. The system for protecting entrepreneurs' rights is analyzed through three institutions: the business ombudsman (extrajudicial protection with the right to suspend acts), the prosecutor's office (authoritative supervisory powers, identifying hundreds of thousands of violations annually), and the reform of control and supervisory activities (Federal Law No. 248-FZ, preventive model).

Discussion. It is substantiated that the effectiveness of regulation directly correlates with the balance between private and public interests. Directions for improvement are proposed: expanding the ombudsman's powers, decriminalizing certain economic crimes, clarifying the concept of "direct threat of harm" (Article 4.1.1 of the Code of Administrative Offenses), further developing remote forms of control and preventive measures. The implementation of these measures will create a favorable investment climate and ensure constitutional freedom of entrepreneurship.

Keywords: state regulation, entrepreneurial activity, regulatory methods, administrative barriers, control and supervisory activities, deregulation, economic security, protection of entrepreneur's rights.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Ivneva, E.V. (2026). State Regulation of Entrepreneurial Activity: Theoretical Foundations, Methods and Current Trends. Public administration and law, 2(10), 65-75. EDN: PEGIWL

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена ключевой ролью предпринимательства в развитии рыночной экономики и необходимостью поиска эффективных моделей его взаимодействия с государством. Предпринимательская деятельность, как движущая сила экономического роста, одновременно порождает риски, связанные с монополизацией рынков, недобросовестной конкуренцией, нарушением прав потребителей и ущербом окружающей среде. В связи с этим государственное регулирование выступает необходимым инструментом корректировки рыночных механизмов и защиты публичных интересов [1].

В то же время избыточное или неэффективное регулирование способно ограничивать предпринимательскую инициативу, порождать административные барьеры и коррупцию. Проблема поиска оптимального баланса между свободой предпринимательства и необходимостью государственного контроля является одной из центральных в современной эко-

© Ivneva E.V., 2026

номической политике [2]. Особую остроту эта проблема приобретает в условиях цифровой трансформации экономики и внешнего санкционного давления, требующих от государства гибких и адекватных мер реагирования.

Цель исследования

Цель исследования заключается в комплексном анализе теоретических основ, методов и инструментов государственного регулирования предпринимательской деятельности, а также в выявлении современных тенденций и проблем в этой сфере. В рамках работы систематизируются существующие подходы к пониманию роли государства в экономике, классифицируются прямые и косвенные методы регулирования, и особое внимание уделяется новым явлениям: цифровизации контрольной деятельности, применению риск-ориентированного подхода и процессам дерегулирования. Исследование направлено на определение оптимального баланса между государственным вмешательством и свободой рынка, необходимого для устойчивого развития предпринимательства в условиях современных вызовов.

Методы исследования

Методологическая основа настоящего исследования базируется на принципах диалектического познания социально-экономических явлений, что позволило рассмотреть государственное регулирование предпринимательской деятельности (ГРПД) как динамичную, противоречивую, но целостную систему. Комплексное применение общенаучных и частно-научных методов обеспечило репрезентативность выводов и достоверность полученных результатов.

Результаты исследования и их обсуждение

Экономическая функция является одной из ключевых в деятельности государства. Её сущность заключается в обеспечении условий для стабильного функционирования и развития экономических отношений, а также в установлении единых правил для субъектов этих отношений [3].

Степень и характер участия государства в экономике меняются в зависимости от этапа исторического развития. В современной России экономика находится в переходном состоянии, что необходимо учитывать при анализе взаимосвязи государства, права и экономики. Тем не менее, базовым контекстом остаётся рыночная модель хозяйствования.

Отношения между государством и бизнесом в России прошли сложный путь трансформации – от полного огосударствления экономики в советский период до поиска баланса между публичными интересами и частной инициативой на современном этапе. В отличие от западных стран, где рыночные институты формировались эволюционно, Россия неоднократно переживала радикальные смены моделей регулирования: «шоковая» либерализация 1990-х годов, усиление «вертикали власти» в 2000-е и попытки внедрения механизмов саморегулирования в 2010-е. В данной статье рассматриваются ключевые этапы этого процесса.

После политики «военного коммунизма» советское руководство оказалось перед угрозой экономического коллапса. Переход к новой экономической политике (далее – НЭП) в 1921 году стал вынужденным «отступлением», ознаменовавшим появление первого в советской истории предпринимательского права.

Как отмечает историк М.В. Жабреев, советское государство полностью отказалось от законодательства Российской империи. Основой нового права стало административно-правовое регулирование, тогда как гражданское право играло лишь вспомогательную роль [4]. Ключевыми направлениями стали: введение хозрасчёта на госпредприятиях, разрешение частного кустарного промысла и создание концессий с участием иностранного капитала.

После распада СССР и либерализации цен вектор регулирования изменился. Волков В. охарактеризовал 1990-е годы как этап слабого нерегулируемого рынка. Государство фактически ушло из экономики, что привело к нерегулируемым отношениям в сфере осуществления предпринимательской деятельности.

Полетаев В.Э. в своей монографии отмечает, что идейной основой реформ была либеральная концепция свободного рынка. Государство не ушло полностью, а сосредоточилось на приватизации и формировании новой законодательной базы, но его контрольные функции были минимальны. Это привело к сращиванию власти и бизнеса формированию олигархической системы.

По мнению экспертов, водоразделом стал 2000-2004 год, включая «дело ЮКОСа». Государство вернуло себе роль главного арбитра и «силовика». Вадим Волков отмечает, что с этого момента среда радикально поменялась, и бизнес был вынужден тратить более 50 % времени на «отбивание» от проверок и выстраивание отношений с чиновниками [5].

Однако в этот же период началась административная реформа с целью снижения давления. Согласно аналитическим материалам Российского союза промышленников и предпринимателей, с 2000 года стартовала политика дебюрократизации и «приватизации» государственных функций. Итогом стало принятие базового закона о саморегулируемых организациях, идея заключалась в передаче части контрольно-надзорных функций профес-

сиональным сообществам. Но чиновники, по нашему мнению, часто сопротивлялись, и во многих отраслях, таких как строительство и аудит саморегулируемых организаций, превратились в формальную структуру, а реальный контроль остался за государством [6].

На современном этапе государство пытается найти баланс между поддержкой малого и среднего бизнеса (создание институтов развития, например, «Опора России») и фискальным давлением. Исторический опыт НЭПа сегодня рассматривается как урок, поскольку попытка «закручивания гаек» в отношении индивидуального предпринимателя приводит к стагнации, а избыточное дерегулирование – к хаосу [7].

Эволюция государственного регулирования в России представляет собой маятник: от жёсткого административного контроля при НЭПе через либеральный хаос 1990-х к бюрократическому прессингу 2000-х и современным попыткам внедрения саморегулирования. Главным выводом остаётся тот факт, что высокая плотность регулирования и его непредсказуемость являются основным ограничителем для развития предпринимательской инициативы, заставляя бизнес тратить ресурсы не на развитие, а на «выживание» в условиях правовой неопределённости [5].

Необходимость вмешательства государства в рыночные процессы обусловлена двумя основными факторами. Во-первых, рынок не способен в полной мере обеспечить производство так называемых общественных благ (образование, здравоохранение, оборона, охрана окружающей среды, поддержание правопорядка). Во-вторых, рыночной системе свойственны негативные проявления, наиболее ярким из которых являются циклические экономические кризисы [8].

Государство призвано компенсировать эти недостатки: оно участвует в перераспределении благ, поддерживает конкуренцию, обеспечивает участников рынка необходимой информацией и минимизирует отрицательные последствия хозяйственной деятельности отдельных субъектов.

Регулирующее воздействие государства опирается на чётко сформулированную экономическую политику. Под государственной экономической политикой понимается система приоритетов и действий, определяющая цели, задачи и средства их достижения в экономической сфере. Самим же процессом реализации этой политики выступает государственное регулирование экономики – практическая деятельность уполномоченных органов власти, применяющих для этого специальные инструменты, методы и формы.

Необходимость государственного вмешательства в рыночную экономику обосновывается как экономической теорией (теория «фиаско рынка»), так и правовой доктриной. Рыночный механизм сам по себе не способен решить ряд важнейших задач:

– производство общественных благ (оборона, образование, фундаментальная наука, инфраструктура), которые невыгодны для частного капитала;

– преодоление внешних эффектов (экстерналий) – негативных последствий деятельности предприятий для третьих лиц и окружающей среды (загрязнение, пробки);

– поддержка конкуренции и борьба с монополизмом, поскольку рынок сам тяготеет к монополизации;

– сглаживание социального неравенства и обеспечение социальных гарантий;

– обеспечение макроэкономической стабильности (борьба с инфляцией, безработицей, поддержка экономического роста) [8].

К основным целям государственного регулирования предпринимательства относятся:

– обеспечение законности и правопорядка в экономике;

– формирование благоприятной экономической среды для развития бизнеса;

– защита прав и законных интересов участников предпринимательских отношений (потребителей, инвесторов, самих предпринимателей);

– обеспечение экономической безопасности государства;

– наполнение государственного бюджета и внебюджетных фондов.

Рассматривая принципы государственного регулирования, следует отметить, что эффективность государственного регулирования напрямую зависит от соблюдения определённых принципов, закреплённых как в законодательстве, так и выработанных практикой:

1. Принцип законности. Предполагает, что регулирование должно осуществляться строго в рамках полномочий, предоставленных органам власти, и в соответствии с установленными процедурами [9].

2. Принцип экономической обоснованности. Вмешательство государства должно быть целесообразным, а выгоды от него должны превышать издержки, которые несут предприниматели и общество. Этот принцип лежит в основе оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ).

3. Принцип пропорциональности (соразмерности). Используемые меры должны быть адекватны преследуемой цели. Нельзя вводить избыточные ограничения, если той же цели можно достичь менее обременительными для бизнеса способами.

4. Принцип прозрачности (транспарентности). Правила игры должны быть понятны и предсказуемы для предприни-

мателей. Процедуры принятия решений должны быть открытыми.

5. Принцип справедливости. Обеспечение равных условий для всех участников рынка, запрет дискриминации.

Эффективность государственного регулирования предпринимательского сектора напрямую зависит от правильно подобранного инструментария и методов воздействия. В экономической теории и практике под методами государственного регулирования понимается совокупность способов и приёмов воздействия субъекта управления (государства) на объект управления (предпринимательскую среду) для достижения поставленных социально-экономических целей [8].

Методы государственного регулирования предпринимательской деятельности традиционно подразделяются на две большие группы: прямые (административные) и косвенные (экономические).

Административные методы основаны на властном подчинении одной стороны другой. Они предполагают прямое воздействие на поведение хозяйствующих субъектов путём установления обязательных предписаний, запретов, ограничений и разрешений. К ним относятся:

– государственная регистрация субъектов предпринимательства. Выполняет учётную, легитимирующую и контрольную функции. Без государственной регистрации, согласно ст. 51 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 г., осуществление предпринимательской деятельности невозможно;

– лицензирование отдельных видов деятельности. Представляет собой разрешительный механизм, применяемый к видам деятельности, осуществление которых может повлечь нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства (например, фармацевтика, перевозки, кредитные организации). Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» [10] устанавливает закрытый перечень таких видов;

– техническое регулирование и стандартизация. Установление обязательных требований к продукции и процессам её производства (технические регламенты) и добровольных требований (стандарты) с целью обеспечения безопасности и качества;

– антимонопольное регулирование. Контроль за экономической концентрацией, пресечение злоупотребления доминирующим положением и недобросовестной конкуренции (регулируется Федеральным законом «О защите конкуренции») [11];

– государственный контроль (надзор). Система проверок и мониторинга соблюдения предпринимателями обязательных требований. Регулируется Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [12];

– введение запретов и квот. Применяется чаще всего во внешнеэкономической деятельности или в особых экономических ситуациях.

Экономические методы воздействуют на интересы предпринимателей опосредованно, через экономическую среду и создание стимулов. Они не запрещают и не предписывают, а делают те или иные действия экономически выгодными или невыгодными. К экономическим методам относятся:

– налоговая политика. Ключевой инструмент. Изменение налоговых ставок, предоставление налоговых льгот, специальные налоговые режимы (УСН, ЕСХН, патентная система) могут существенно влиять на развитие отдельных отраслей и малого бизнеса;

– денежно-кредитная (монетарная) политика. Регулирование Центральным банком ключевой ставки, норм резервирования, операции на открытом рынке влияют на доступность кредитных ресурсов для бизнеса;

– бюджетная политика и государственные закупки. Размещение государственных и муниципальных заказов является мощным источником дохода для предпринимателей. Государство может поддерживать приоритетные отрасли через систему госзакупок (регулируется Законом № 44-ФЗ [13] и № 223-ФЗ) [14];

– таможенно-тарифное регулирование. Установление пошлин на импорт и экспорт товаров защищает внутреннего производителя или стимулирует вывоз определённой продукции;

– амортизационная политика. Предоставление права на ускоренную амортизацию основных средств позволяет бизнесу быстрее обновлять оборудование и уменьшать налогооблагаемую базу;

– государственные субсидии, дотации и льготное кредитование. Прямая финансовая поддержка отдельных секторов экономики или предпринимателей (особенно в рамках импортозамещения или инновационной деятельности).

На практике эти две группы методов тесно переплетены. Например, налоговые льготы (экономический метод) предоставляются при условии соблюдения требований к ведению учёта (административное требование).

Исследуя современное состояние и тенденции развития государственного регулирования в России можно констатировать, что система государственного регулирования экономики и общественных отношений в России на протяжении последних десятилетий находится в состоя-

нии перманентной трансформации. Поиск оптимального баланса между стимулированием деловой активности и обеспечением национальной безопасности, защиты прав потребителей и экологических стандартов остаётся одной из ключевых задач государственной политики. Современное состояние регулирования характеризуется высокой динамикой и сменой парадигм: от тотального контроля к сервисной модели государства [4].

История постсоветской России характеризовалась постепенным накоплением огромного массива обязательных требований к бизнесу, многие из которых были устаревшими, дублирующими или избыточными. Это приводило к высоким издержкам бизнеса на соблюдение правового регулирования и создавало благоприятную почву для коррупции. Реформы 2000-х годов (Федеральный закон № 294-ФЗ [15], ограничивающий проверки) лишь частично решали проблему.

Ключевым событием последних лет стало внедрение механизма «регуляторной гильотины» с 2021 года. Суть его заключается в масштабном пересмотре и отмене всех устаревших и неактуальных нормативных актов, содержащих обязательные требования, и одновременном введении в действие новых, современных и понятных требований по каждому виду контроля. Это позволило существенно расчистить нормативное поле.

Важнейшей современной тенденцией является переход от тотального контроля к риск-ориентированному подходу (далее-РОП) [16], регламентированному Постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 № 806. Суть РОП заключается в том, что интенсивность проверок и надзорных мероприятий зависит от категории риска, присвоенной деятельности предприятия. Чем выше потенциальный риск причинения вреда (жизни, здоровью, окружающей среде), тем чаще и тщательнее проверки. Объекты с низким риском освобождаются от плановых проверок.

Такой подход позволяет:

– сконцентрировать ограниченные ресурсы контролирующих органов там, где они действительно нужны;

– снизить административную нагрузку на добросовестных предпринимателей;

– повысить общий уровень безопасности, фокусируясь на проблемных зонах [2, с. 95].

Цифровая трансформация активно проникает и в сферу госрегулирования. Создаются механизмы дистанционного контроля с использованием датчиков, камер и беспилотников, что позволяет минимизировать личные контакты инспекторов и предпринимателей. Развиваются системы межведомственного электронного взаимодействия, позволяющие предпринимателям не предоставлять документы, уже имеющиеся в распоряжении государства (принцип «одного окна»). Реализуется концепция «регуляторных песочниц» (экспериментальных правовых режимов) для тестирования новых технологий (искусственный интеллект, беспилотный транспорт, телемедицина), где на ограниченной территории и для ограниченного круга лиц могут не действовать общие, мешающие развитию правила [1, с. 15].

Несмотря на позитивные сдвиги, проблема административных барьеров сохраняется. К ним относятся:

– высокая волатильность и частая смена правил;

– сложность и запутанность процедур (особенно в строительстве и земельных отношениях);

– избыточная отчётность;

– несовершенство судебной и досудебной защиты прав предпринимателей при обжаловании действий контролёров.

Основные пути решения видятся в дальнейшей систематизации обязательных требований, расширении применения оценки регулирующего воздействия на всех уровнях власти, развитии институтов досудебного обжалования через портал Госуслуг, а также в смещении акцента с карательной функции контроля на профилактическую.

Перспективы развития саморегулирования и сорегулирования в России сегодня определяются сложным взаимодействием двух разнонаправленных тенденций: стремлением профессионального сообщества к большей автономии и усилением государственного контроля в предпринимательской деятельности. По нашему мнению, мировой практикой доказана эффективность передачи части регулирующих функций от государства профессиональным сообществам. В России институт саморегулирования действует в ряде сфер (строительство, аудит, арбитражные управляющие). Однако потенциал его использован не полностью. Перспективным направлением является развитие сорегулирования, когда государство и бизнес-сообщество совместно разрабатывают стандарты и правила, что повышает их качество и легитимность в предпринимательской среде [17, с. 18].

Регулирование порождает необходимость защиты прав. Госрегулирование предпринимательской деятельности неизбежно влечёт за собой возникновение конфликтных ситуаций между бизнесом и контролирующими органами. В связи с этим особую актуальность приобретает система защиты прав предпринимателей.

Анализируя современную систему защиты прав предпринимателей в России, следует рассмотреть её через призму трёх

основных институтов: института бизнес-омбудсмена (уполномоченного по защите прав предпринимателей), прокурорского надзора и реформы контрольно-надзорной деятельности. Конституция Российской Федерации гарантирует свободу экономической деятельности, поддержку конкуренции, единство экономического пространства и свободное перемещение товаров, услуг и финансовых ресурсов, а также устанавливает право граждан на использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, не запрещённой законом. Однако декларируемые конституционные положения нуждаются в эффективном механизме реализации, что особенно актуально в условиях внешнего санкционного давления и необходимости импортозамещения.

В Послании Федеральному собранию Российской Федерации Президент РФ В.В. Путин поставил задачу создать нормативно-правовую базу для благоприятного ведения бизнеса, избавиться от всего, что ограничивает свободу и инициативу предпринимательства. Решение этой задачи возложено на комплекс государственных институтов, среди которых особое место занимают институт уполномоченного по защите прав предпринимателей, органы прокуратуры и система контрольно-надзорных органов, переживающая масштабную реформу.

Институт уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей был учреждён в 2012 году как специализированный механизм внесудебной защиты прав хозяйствующих субъектов. В отличие от общего уполномоченного по правам человека, бизнес-омбудсмен фокусируется исключительно на проблемах предпринимателей.

Ключевой функцией бизнес-омбудсмена является рассмотрение жалоб предпринимателей на действие (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления. Важной особенностью данного института выступает возможность приостанавливать исполнение ненормативных правовых актов до принятия решения судом, что создаёт дополнительную гарантию защиты прав предпринимателей в период обжалования [22].

Аппарат уполномоченного активно взаимодействует с предпринимательским сообществом через региональных представителей, создавая механизм оперативного реагирования на нарушения. Анализ деятельности института позволяет сделать вывод о его востребованности: ежегодно фиксируется рост числа обращений, что свидетельствует о доверии бизнеса к этому институту.

Вместе с тем эффективность деятельности омбудсмена ограничена рекомендательным характером его решений. Бизнес-омбудсмен не обладает властными полномочиями по отмене незаконных актов государственных органов – его инструментарий сводится к обращению в суд, направлению запросов и публичным заявлениям. Это определяет необходимость синергии с иными институтами защиты прав предпринимателей, прежде всего с прокуратурой, обладающей властными надзорными полномочиями.

Прокуратура Российской Федерации играет ключевую роль в обеспечении законности в сфере предпринимательской деятельности. Организация прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности регламентирована Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 31 августа 2023 г. № 581 [24].

Как справедливо отмечают А.Л. Гусева и В.А. Данилова, для полного и эффективного осуществления прокурорской деятельности крайне важно определение предмета надзора [23]. Точно поставленная цель работы прокурора, правильно определённые предмет и пределы надзора – важнейшие гарантии своевременного выявления и устранения нарушений прав граждан в сфере предпринимательства. В области реализации свободы предпринимательской деятельности правильно сформулированный предмет надзора предотвращает факты неправомерного вмешательства прокурора в оперативно-хозяйственную деятельность субъекта предпринимательства.

Предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере включает несколько ключевых направлений:

– соблюдение законности правовых актов в области прав предпринимателей. Прокуроры осуществляют постоянный мониторинг нормативных правовых актов и их проектов на предмет наличия норм, ущемляющих права предпринимателей, предусматривающих неоправданное вмешательство в их деятельность, устанавливающих административные барьеры;

– законность деятельности контролирующих (надзорных) органов и иных органов, уполномоченных осуществлять лицензирование, регистрацию и иные разрешительные процедуры;

– исполнение законодательства при оказании государственных и муниципальных услуг хозяйствующим субъектам, включая контроль за реализацией программ развития малого и среднего бизнеса;

– противодействие рейдерским захватам – особое внимание уделяется установлению случаев участия в рейдерских нападениях государственных чиновников;

– рассмотрение обращений предпринимателей, включая организацию ежемесячного Всероссийского дня приёма предпринимателей.

Прокурорский надзор в сфере защиты прав предпринимателей реализуется через систему актов реагирования. Как указывает К.С. Острянская, прокурорам предписано применять акты прокурорского реагирования, направленные на обеспечение соответствия нормативных правовых актов действующему законодательству, осуществлять анализ проектов правовых актов на предмет наличия коррпуциогенных факторов и оценивать правомерность ограничения хозяйственной деятельности [20].

Важным инструментом выступает координация внеплановых выездных проверок и формирование свободного плана проведения плановых проверок предпринимателей. Осуществление этой функции гарантирует защиту прав предпринимателей, расширяет возможности каждого хозяйствующего субъекта по свободному ведению бизнеса.

Особого внимания заслуживает право прокурора на обращение в суд в защиту нарушенных прав предпринимателей, а также возможность возбуждения уголовных дел по фактам воспрепятствования законной предпринимательской деятельности (ст. 169 УК РФ) [21].

Так, в период 2021-2022 годов на территории Красноярского края при координирующей роли прокуратуры было возбуждено 5 уголовных дел этой категории, из них 4 – по результатам прокурорских проверок.

Статистические данные свидетельствуют о значительных результатах надзорной деятельности. В первой половине 2021 года прокуроры выявили более 135 тысяч нарушений закона в области защиты прав предпринимателей. По протестам прокуроров более 19 тысяч нормативных правовых актов были изменены или отменены.

Показателен пример Алтайского края, где после вмешательства прокуратуры обременительные положения были исключены из более чем 300 административных регламентов предоставления муниципальных услуг в градостроительной и земельной сферах. В Кемеровской области по требованию прокуратуры была приведена в соответствие с законом норма о земельном налоге, необоснованно сокращавшая срок получения инвесторами налоговых льгот.

Вместе с тем существуют и проблемные аспекты. Как отмечается в научной литературе, отсутствует единое мнение по вопросу о том, кого необходимо относить к субъектам предпринимательской деятельности, что затрудняет осуществление прокурорского надзора [23]. Кроме того, практика показывает, что прокуратура иногда допускает необоснованное вмешательство в разрешение хозяйственных споров между субъектами предпринимательской деятельности.

Реформа контрольно-надзорной деятельности, активно проводимая с 2016 года, представляет собой системное преобразование подходов к государственному и муниципальному контролю. Ключевым документом реформы стал Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», закрепивший риск-ориентированный подход как основной принцип организации контрольной деятельности [12].

Как отмечается в исследовании, проведенном под эгидой РУДН, в России отмечается уменьшение числа проверок. Это соответствует вектору реформы на снижение административной нагрузки на бизнес [19]. В 2022-2023 годах были введены моратории на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, что стало беспрецедентной мерой поддержки бизнеса в условиях санкционного давления.

Сущность риск-ориентированного подхода заключается в дифференциации интенсивности контрольных мероприятий в зависимости от категории риска объекта контроля. Предприятия с низкой категорией риска проверяются реже или не проверяются вовсе, тогда как объекты с высоким риском остаются под пристальным вниманием контролёров [19].

Этот подход, наряду с внедрением дистанционных способов контроля (фото- и видеофиксация, дистанционный мониторинг) и профилактических мероприятий (информирование, консультирование, профилактические визиты), направлен на переориентацию контрольной деятельности с карательной на превентивную и сервисную модель.

Несмотря на позитивные тенденции, сохраняется ряд проблем. В научной литературе указывается на существование таких проблем, как необоснованное уголовное преследование предпринимателей. В контексте улучшения инвестиционного климата предлагается рассмотреть расширение полномочий прокуратуры, декриминализацию определённых уголовных преступлений и более частое применение мер пресечения, не связанных с лишением свободы.

Особую озабоченность вызывает практика применения статьи 4.1.1 КоАП РФ (замена административного штрафа предупреждением) в отношении органов местного самоуправления. Как отмечает И.М. Халеппо, существует проблематика правоприменения данной нормы при привлечении к административной ответственности органов местного самоуправления [22]. Проблема заключается в неоднозначном толковании понятия «непосредственная угроза причинения вреда», что требует дальнейшего совершенствования феде-

рального законодательства.

Эффективная защита прав предпринимателей невозможна без взаимодействия всех трёх рассмотренных институтов. Бизнес-омбудсмен выступает в роли «быстрого реагирования» и публичного адвоката интересов бизнеса. Прокуратура обладает властными полномочиями и может не только выявлять, но и устранять нарушения, опротестовывать незаконные акты, инициировать уголовное преследование. Реформа контрольно-надзорной деятельности создаёт системные условия для снижения административного давления и профилактики нарушений.

Наиболее ярко синергия проявляется в следующих формах:

– совместные проверки: прокуратура может привлекать бизнес-омбудсмена к участию в проверках в качестве специалиста, обладающего отраслевой экспертизой;

– информационный обмен: обращения предпринимателей к омбудсмену могут служить основанием для прокурорских проверок;

– правовое просвещение: все три института участвуют в разъяснении предпринимателям их прав и обязанностей, что снижает риски непреднамеренных нарушений.

Выводы

Государственное регулирование предпринимательской деятельности представляет собой сложный и динамичный механизм, призванный обеспечить баланс частных и публичных интересов. Теоретически обоснованное и практически выверенное сочетание административных и экономических методов позволяет государству не только выполнять свои контрольные функции, но и создавать условия для устойчивого экономического роста. Современный этап развития в России характеризуется переходом к более гибким, «умным» формам регулирования. Отказ от тотального контроля в пользу риск-ориентированного подхода, цифровизация надзорных процедур и «регуляторная гильотина» стали важными шагами вперёд. Однако движение к идеальной модели регулирования продолжается. Ключевыми задачами на перспективу остаются обеспечение стабильности и предсказуемости нормативной среды, снижение издержек бизнеса на исполнение требований и развитие партнёрских отношений между государством и предпринимательским сообществом. В Российской Федерации сформирована многоуровневая система защиты прав предпринимателей, включающая институт бизнес-омбудсмена, прокурорский надзор и реформируемую систему контрольно-надзорных органов.

Прокурорский надзор остаётся наиболее эффективным инструментом защиты прав предпринимателей в силу властного характера полномочий прокуратуры. Статистика свидетельствует о значительных результатах: ежегодно выявляются сотни тысяч нарушений, отменяются тысячи незаконных нормативных актов.

Реформа контрольно-надзорной деятельности, основанная на риск-ориентированном подходе и профилактической модели, способствует снижению административной нагрузки на бизнес. Вместе с тем сохраняются проблемы, связанные с необоснованным уголовным преследованием предпринимателей и неоднозначностью правоприменения.

Для дальнейшего совершенствования системы защиты прав предпринимателей представляется целесообразным:

– законодательное закрепление расширенных полномочий бизнес-омбудсмена, включая право на приостановление действий ненормативных правовых актов на более длительный срок;

– продолжение работы по декриминализации отдельных составов экономических преступлений и расширению практики применения мер пресечения, не связанных с лишением свободы;

– унификация подходов к определению субъектов предпринимательской деятельности в целях прокурорского надзора;

– совершенствование понятийного аппарата в части определения «непосредственной угрозы причинения вреда» для целей применения статьи 4.1.1 КоАП РФ;

– дальнейшее развитие дистанционных форм контроля и профилактических мероприятий.

Реализация указанных предложений будет способствовать созданию благоприятного инвестиционного климата, снижению административных барьеров и обеспечению конституционной свободы экономической деятельности, что, в конечном счёте, позитивно отразится на экономическом развитии страны. Только в условиях такого диалога возможно создание конкурентоспособной экономики, способной отвечать на современные вызовы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ершова И.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: учебник. Москва: Проспект, 2020. 224 с. ISBN 978-5-392-31034-0. URL: https://www.ibooks.ru/bookshelf/373630/reading.

2. Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. Москва: Проспект, 2022. 87 с.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

4. Жабреев М.В. Из истории развития предпринимательского права в России и на Урале в годы НЭПа // Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 4. С. 96-105.
5. Волков В. Как изменился бизнес в России за последние 25 лет? // Деловой Петербург. URL: https://www.dp.ru.
6. Реформы продолжаются. Саморегулирование в России развивается вопреки сопротивлению чиновников // НСОПБ: сайт. 2014. 2 апр. URL: https://www.nsopb.ru/news/samoregulirovanie-v-rossii-razvivaetsja-vopreki-soprotivleniju-chinovnikov_2844.
7. Карлова Т.М., Карлов С.А. Государственное регулирование частного предпринимательства в России начале НЭПа и в настоящее время: региональный аспект // Экономика и предпринимательство. 2019. № 7. С. 365-368.
8. Анохин В.С. Предпринимательское право: учебник для вузов. Москва: Юрайт, 2003. С. 112.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.11.2025) / Федеральный закон. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142.
10. О лицензировании отдельных видов деятельности от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.07.2025) / Федеральный закон. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658.
11. О защите конкуренции от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 31.07.2025) / Федеральный закон. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763.
12. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 29.12.2025) / Федеральный закон. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750.
13. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2025) / Федеральный закон. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624.
14. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц от 18.07.2011 № 223-ФЗ / Федеральный закон. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964.
15. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 29.12.2025) / Федеральный закон. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079.
16. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 (ред. от 28.09.2022) / Постановление Правительства РФ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819.
17. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. Москва: Юриспруденция, 2015. 192 с.
18. Шаститко А.Е., Дозмаров К.В. Риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности и принцип доказательной политики // Закон. 2024. № 7. С. 86-97.
19. Правовые аспекты защиты бизнеса в сфере контрольно-надзорной деятельности // Российский университет дружбы народов. 2024. С. 191-193
20. Острянская К.С. Роль прокуратуры в укреплении законности в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности // Молодой учёный. 2025. № 34(585). С. 92-95.
21. Ласьков Н.А. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей // Новый юридический вестник. 2023. № 1(40).
22. Халеппо И.М. Роль органов прокуратуры в обеспечении прав субъектов предпринимательской деятельности: история развития и современные выводы // Защита прав органами прокуратуры: сб. материалов всеросс. науч.-практ. конф. Самара: Изд-во Самар. ун-та, 2023. С. 114-119.
23. Гусева А.Л., Данилова В.А. Предмет и пределы прокурорского надзора в обеспечении защиты конституционного права на свободу предпринимательской деятельности в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2022. № 12(216). С. 97-99.
24. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31 августа 2023 г. № 581 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_456152/.

Информация об авторе
Ивнева Елена Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского и уголовного права и процесса факультета экономики и права

REFERENCES

1. Ershova, I.V. (2020). State Regulation of Entrepreneurial Activity: textbook. Moscow: Prospect, 224. ISBN 978-5-392-31034-0. URL: https://www.ibooks.ru/bookshelf/373630/reading. (In Russ.)
2. Belykh, V.S. (2022). Legal Regulation of Entrepreneurial Activity in Russia: monograph. Moscow: Prospect, 87. (In Russ.)
3. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993, with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399. (In Russ.)
4. Zhabreev, M.V. (2021). From the history of the development of business law in Russia and the Urals during the NEP years. Russian Law: Education, Practice, Science, 4, 96-105. (In Russ.)
5. Volkov, V. How has business changed in Russia over the past 25 years? Business Petersburg. URL: https://www.dp.ru. (In Russ.)
6. Reforms continue. Self-regulation in Russia is developing despite resistance from officials. (2014). NSOPB website, April 2. URL: https://www.nsopb.ru/news/samoregulirovanie-v-rossii-razvivaetsja-vopreki-soprotivleniju-chinovnikov_2844. (In Russ.)

7. Karlova, T.M., Karlov, S.A. (2019). State regulation of private entrepreneurship in Russia from the beginning of the NEP to the present: regional aspect. Economics and Entrepreneurship, 7, 365-368. (In Russ.)
8. Anokhin, V.S. (2003). Entrepreneurial Law: textbook for universities. Moscow: Yurayt, p. 112. (In Russ.)
9. Civil Code of the Russian Federation (Part One) of November 30, 1994 No. 51-FZ (as amended on November 25, 2025). Federal Law. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142. (In Russ.)
10. On Licensing Certain Types of Activities of May 4, 2011 No. 99-FZ (as amended on July 31, 2025). Federal Law. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658. (In Russ.)
11. On Protection of Competition of July 26, 2006 No. 135-FZ (as amended on July 31, 2025). Federal Law. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763. (In Russ.)
12. On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation of July 31, 2020 No. 248-FZ (as amended on December 29, 2025). Federal Law. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750. (In Russ.)
13. On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, and Services for Meeting State and Municipal Needs of April 5, 2013 No. 44-FZ (as amended on December 28, 2025). Federal Law. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624. (In Russ.)
14. On the Procurement of Goods, Works, and Services by Certain Types of Legal Entities of July 18, 2011 No. 223-FZ. Federal Law. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964. (In Russ.)
15. On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Exercise of State Control (Supervision) and Municipal Control of December 26, 2008 No. 294-FZ (as amended on December 29, 2025). Federal Law. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079. (In Russ.)
16. On the Application of a Risk-Based Approach in Organizing Certain Types of State Control (Supervision) and Amendments to Certain Acts of the Government of the Russian Federation of August 17, 2016 No. 806 (as amended on September 28, 2022). Resolution of the Government of the Russian Federation. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819. (In Russ.)
17. Talapina, E.V. (2015). Public Administration in the Information Society (Legal Aspect): monograph. Moscow: Jurisprudence, 192. (In Russ.)
18. Shastitko, A.E., Dozmarov, K.V. (2024). Risk-based approach in control and supervisory activities and the principle of evidence-based policy. Law, 7, 86-97. (In Russ.)
19. Peoples' Friendship University of Russia. (2024). Legal aspects of business protection in the sphere of control and supervisory activities. Moscow: PFUR, 191-193. (In Russ.)
20. Ostryanskaya, K.S. (2025). The role of the prosecutor's office in strengthening the rule of law in the sphere of protecting the rights of business entities. Young Scientist, 34(585), 92-95. (In Russ.)
21. Laskov, N.A. (2023). Features of prosecutorial supervision over the implementation of legislation on the protection of the rights of entrepreneurs. New Legal Bulletin, 1(40). (In Russ.)
22. Khalepo, I.M. (2023). The role of the prosecutor's office in ensuring the rights of business entities: history of development and modern conclusions. Protection of rights by prosecutor's offices: collection of materials of the All-Russian scientific and practical conference. Samara: Samara University Publishing House, 114-119. (In Russ.)
23. Guseva, A.L., Danilova, V.A. (2022). The subject and limits of prosecutorial supervision in ensuring the protection of the constitutional right to freedom of entrepreneurial activity in the Russian Federation. Law and State: Theory and Practice, 12(216), 97-99. (In Russ.)
24. Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation of August 31, 2023 No. 581 "On the organization of prosecutorial supervision over compliance with the rights of business and investment entities". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_456152/. (In Russ.)

Information about the author
Elena V. Ivneva – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Civil and Criminal Law and Procedure of the Faculty of Economics and Law

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 24.03.2026
Поступила после рецензирования 15.04.2026
Принята к публикации (Accepted) 22.04.2026

УДК 338
JEL: L26, R58, O25
EDN: AQJKRU

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наталья Юрьевна Веселова[1],
Елена Сергеевна Балашова[2]

[1]Краснодарский филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Российская Федерация, 350002, Южный федеральный округ, Краснодарский край, г. Краснодар, Центральный округ, ул. Садовая, д. 23, e-mail: veselova111@inbox.ru

[2]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина», Российская Федерация, 350044, Южный федеральный округ, Краснодарский край, г. Краснодар, ул. Калинина, 13; Краснодарский филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Российская Федерация, 350002, Южный федеральный округ, Краснодарский край, г. Краснодар, Центральный округ, ул. Садовая, д. 23, e-mail: balashova.reu@mail.ru

Аннотация. **Введение.** Предпринимательство является ключевым фактором экономического роста, однако в России вклад малого и среднего бизнеса в ВВП составляет лишь около 22 %, что значительно ниже показателей развитых стран. В условиях санкционного давления и структурной трансформации экономики актуализируется необходимость оценки эффективности существующих мер государственной поддержки и поиска направлений их совершенствования. Цель исследования – анализ системы государственной поддержки предпринимательства в РФ, выявление её проблем и разработка научно обоснованных рекомендаций по повышению эффективности.

Методы. Исследование базируется на системном подходе. Использованы методы статистического анализа (данные Росстата, Корпорации МСП за 2020-2025 гг.), сравнительного анализа (эффективность различных механизмов поддержки), экономико-математического моделирования (производственная функция Кобба-Дугласа с расчётом трёх сценариев развития до 2030 года), а также экспертных оценок. Отдельно проанализирован успешный опыт Краснодарского края как лидирующего региона по развитию предпринимательства.

Результаты. Выявлено, что охват субъектов МСП мерами поддержки не превышает 8 %, а наибольший мультипликативный эффект демонстрируют инновационные ваучеры (8,7 руб. дополнительной выручки на 1 руб. поддержки) и гарантийная поддержка (7,2 руб.). На примере Краснодарского края (вклад МСП в ВРП 33,8 %, выживаемость поддержанных фермерских хозяйств 89 %) показана эффективность комплексной региональной экосистемы. Моделирование по трём сценариям (инерционный, целевой, комплексный) показало, что синхронная реализация восьми предложенных направлений (риск-ориентированное регулирование, цифровая персонализация, региональные экосистемы, пространственное развитие, социальное предпринимательство, экспортная поддержка, корпоративная акселерация, предпринимательское образование) позволит к 2030 году увеличить вклад МСП в ВВП до 32-35 %, создать 6-8 млн новых рабочих мест и достичь бюджетной эффективности 2,5-3,0 руб. налоговых поступлений на 1 руб. поддержки.

Обсуждение. Достижение целевых показателей требует не только увеличения финансирования до 0,8-1,0 % ВВП, но и качественного совершенствования механизмов, включая ускорение получения услуг (с 45 до 20 дней), дифференциацию мер по типам регионов (агропромышленные, научно-образовательные, добывающие, мегаполисы) и институциональную устойчивость поддержки. Предложенные направления могут быть интегрированы в стратегические документы социально-экономического развития РФ.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, государственное регулирование, экономическое развитие, малый и средний бизнес, инновационное предпринимательство, цифровая экономика, национальные проекты.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Веселова Н.Ю., Балашова Е.С. Государственная поддержка и перспективы развития предпринимательства в Российской Федерации // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 76-88. EDN: AQJKRU

© Веселова Н.Ю., Балашова Е.С., 2026

UDC 338
JEL: L26, R58, O25
EDN: AQJKRU

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

STATE SUPPORT AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION

Natalia Yu. Veselova[1],
Elena S. Balashova[2]

[1]Krasnodar Institute (Branch) of Plekhanov Russian University of Economics, Russian Federation, 350002, Southern Federal District, Krasnodar Region, Krasnodar, Central District, Sadovaya str., 23, e-mail: veselova111@inbox.ru

[2]Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «I.T. Trubilin Kuban State Agrarian University», Russian Federation, 350044, Krasnodar Region, Krasnodar, Central District, 13 Kalinina str.; Krasnodar Institute (Branch) of Plekhanov Russian University of Economics, Russian Federation, 350002, Southern Federal District, Krasnodar Region, Krasnodar, Central District, Sadovaya str., 23, e-mail: balashova.reu@mail.ru

Annotation. **Introduction.** Entrepreneurship is a key driver of economic growth; however, the contribution of small and medium-sized enterprises (SMEs) to Russia's GDP is only about 22%, significantly lower than in developed countries. Under sanctions pressure and structural economic transformation, assessing the effectiveness of existing state support measures and identifying ways to improve them becomes critical. The aim of this study is to analyze the state support system for entrepreneurship in the Russian Federation, identify its problems, and develop evidence-based recommendations for increasing its efficiency.

Methods. The research is based on a systemic approach. Statistical analysis (Rosstat, SME Corporation data for 2020-2025), comparative analysis (effectiveness of various support mechanisms), economic-mathematical modeling (Cobb-Douglas production function with three scenarios up to 2030), and expert assessments were used. The successful experience of the Krasnodar Krai as a leading region in entrepreneurial development was analyzed separately.

Results. The coverage of SMEs with support measures does not exceed 8 %. The highest multiplier effects are demonstrated by innovation vouchers (8.7 rubles of additional revenue per 1 ruble of support) and guarantee support (7.2 rubles). The Krasnodar Krai case (SME contribution to GRP 33.8 %, survival rate of supported farms 89 %) shows the effectiveness of an integrated regional ecosystem. Modeling under three scenarios (inertial, targeted, comprehensive) shows that the synchronous implementation of eight proposed directions (risk-based regulation, personalized digital support, regional ecosystems, spatial development, social entrepreneurship, export support, corporate acceleration, entrepreneurial education) would increase the SME contribution to GDP to 32-35 % by 2030, create 6-8 million new jobs, and achieve a budget efficiency of 2.5-3.0 rubles of tax revenue per 1 ruble of support.

Discussion. Achieving these targets requires not only increasing funding to 0.8-1.0 % of GDP but also qualitatively improving delivery mechanisms, including reducing service turnaround time (from 45 to 20 days), differentiating measures by region type (agro-industrial, research-intensive, extractive, megacities), and ensuring institutional stability of support. The proposed directions can be integrated into the strategic socio-economic development documents of the Russian Federation.

Keywords: entrepreneurial activity, government regulation, economic development, small and medium-sized businesses, innovative entrepreneurship, digital economy, national projects.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Veselova, N.Yu., Balashova, E.S. (2026). State support and prospects for the development of entrepreneurship in the Russian Federation. Public administration and law, 2(10), 76-88. EDN: AQJKRU

Введение

Развитие предпринимательства является одним из ключевых факторов устойчивого экономического роста и повышения конкурентоспособности национальной экономики. Субъекты предпринимательства, особенно в секторе малого и среднего бизнеса, выступают драйверами инноваций, создания рабочих мест и формирования добавленной стоимости. В условиях современных экономических вызовов, связанных с глобальной нестабильностью, санкционным давлением и трансформацией традиционных рынков, вопросы государственной поддержки предпринимательства приобретают особую актуальность для российской экономики [1, с. 37].

Эффективная система государственной поддержки предпринимательства представляет собой сложный комплекс взаимосвязанных мер нормативно-правового, финансово-экономического и институционального характера. Она призвана создавать благоприятные условия для формирования и развития предпринимательских структур, нивелировать негативное влияние рыночных дисбалансов и структурных ограничений, стимулировать инновационную и инвестиционную активность бизнеса.

В современной России государствен-

© Veselova N.Yu., Balashova E.S., 2026

ная поддержка предпринимательства реализуется через многоуровневую систему, включающую федеральные, региональные и муниципальные инструменты [2, с. 78]. Федеральный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», входящий в состав национального проекта «Эффективная и конкурентная экономика» и реализуемый с 2025 года, представляет собой комплексную программу мер, направленных на достижение целевых показателей развития предпринимательского сектора. Вместе с тем, несмотря на значительные усилия государства, сохраняется ряд системных проблем, сдерживающих потенциал развития российского предпринимательства.

Цель и задачи исследования

Научный анализ текущего состояния и перспектив развития государственной поддержки предпринимательства требует многоаспектного подхода, учитывающего как количественные, так и качественные параметры исследуемых процессов. Целью настоящего исследования является оценка эффективности существующей системы государственной поддержки предпринимательства в России и определение стратегических направлений её совершенствования в контексте трансформации внешних и внутренних условий хозяйствования.

Исследование системы государственной поддержки предпринимательства и перспектив его развития в России предполагает решение следующих взаимосвязанных задач:

1. Проанализировать теоретико-методологические основы государственной поддержки предпринимательства, выявить её функции и принципы в современных экономических условиях.
2. Оценить текущее состояние предпринимательского сектора в российской экономике, идентифицировать ключевые барьеры и ограничения его развития.
3. Исследовать действующую систему мер государственной поддержки предпринимательства в России, включая нормативно-правовые, финансово-экономические и институциональные аспекты.
4. Провести сравнительный анализ эффективности различных инструментов государственной поддержки предпринимательства.
5. Разработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию системы государственной поддержки предпринимательства в России с учётом современных вызовов и долгосрочных приоритетов социально-экономического развития страны.

Методы исследования

Методологической основой исследования выступает системный подход, позволяющий рассматривать государственную поддержку предпринимательства как комплексное явление, включённое в широкий социально-экономический контекст. В работе использованы методы статистического анализа, экономико-математического моделирования, экспертных оценок и сравнительного анализа. Информационно-эмпирическую базу исследования составили данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства экономического развития РФ, Корпорации МСП, результаты социологических опросов предпринимателей, а также материалы научных исследований по проблематике государственной поддержки предпринимательства.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ статистических данных показывает, что по состоянию на 2025 год в России насчитывается более 6,5-6,7 миллиона субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП), в которых занято около 25% трудоспособного населения страны. Вклад сектора МСП в ВВП России составляет около 22%, что существенно ниже, чем в странах с развитой рыночной экономикой, где данный показатель достигает 50-60%. При этом наблюдается неравномерное распределение субъектов МСП по территории страны – более 30% всех предприятий сконцентрировано в Москве и Санкт-Петербурге.

Отраслевая структура российского предпринимательства характеризуется преобладанием сферы торговли и услуг, на которые приходится более 60% всех субъектов МСП. Доля производственных предприятий не превышает 15%, а инновационно-ориентированных компаний – менее 5%. Такая структура отражает недостаточную диверсификацию предпринимательской активности и её низкую инновационную направленность [3, с. 223].

Исследование выявило ряд ключевых проблем, сдерживающих развитие предпринимательства в России. Среди наиболее значимых следует отметить высокую административную нагрузку на бизнес. По данным аналитического центра при Правительстве РФ, российские предприниматели тратят в среднем до 18% своего рабочего времени на взаимодействие с контрольно-надзорными органами. Совокупные издержки бизнеса, связанные с административными процедурами, оцениваются в 5-7% от выручки, что является существенным фактором, снижающим рентабельность предпринимательской деятельности.

Другой значимой проблемой остаётся ограниченный доступ к финансовым ресурсам. Несмотря на реализацию программ льготного кредитования за первое полугодие 2025 года было выдано 6,92 трлн рублей, что на 21,4% меньше аналогичного периода 2024 года из-за эффекта высокой базы и ключевой ставки. Особенно острой

проблема доступа к финансированию является для начинающих предпринимателей и инновационных компаний, не имеющих достаточного залогового обеспечения [4, с. 98].

Недостаточное развитие инфраструктуры поддержки предпринимательства в регионах также является существенным ограничением. Анализ показывает, что в 35 субъектах РФ отсутствуют полноценные технопарки и бизнес-инкубаторы, способные обеспечить комплексную поддержку инновационных стартапов [5, с. 150]. В большинстве муниципальных образований не созданы центры «одного окна» для предпринимателей, что усложняет получение консультационной и информационной поддержки для субъектов МСП.

Современная система государственной поддержки предпринимательства в России включает финансовые, имущественные, информационно-консультационные и образовательные инструменты. Центральным элементом этой системы является федеральный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (входит в национальный проект «Эффективная и конкурентная экономика»).

Финансовая поддержка осуществляется через различные каналы, включая программы льготного кредитования, субсидирование процентных ставок, предоставление государственных гарантий и грантов. Значимую роль играет Корпорация МСП, которая усилила межведомственную активность и запустила ряд совместных программ поддержки малого и среднего бизнеса в приоритетных отраслях с другими институтами развития и федеральными ведомствами. С начала 2025 года поддержка малого и среднего бизнеса идёт в рамках нового федерального проекта. Он направлен на выполнение указа Президента РФ – обеспечить к 2030 году рост реального дохода на одного работника МСП на 20% быстрее роста ВВП. Для достижения этой цели основные инструменты развития малых и средних предприятий сфокусированы на приоритетных отраслях.

Имущественная поддержка реализуется через предоставление субъектам МСП на льготных условиях государственного и муниципального имущества, включая земельные участки, нежилые помещения и оборудование [6, с. 33].

Информационно-консультационная и образовательная поддержка осуществляется через сеть центров «Мой бизнес», которые функционируют в 88 регионах страны. В 2025 году услугами этих центров воспользовались более 3,1 млн человек, было выдано 15,6 тыс. микрозаймов на сумму 38,3 млрд руб. По итогам трёх кварталов 2025 года разными финансовыми программами господдержки воспользовались более 36 тыс. предпринимателей, нефинансовыми – 217 тыс., а объём привлечённых средств составил 459,4 млрд руб. В рамках программы льготных инвестиционных кредитов предприниматели получили 37,5 млрд руб., микрозаймов – 38,3 млрд руб., в формате «зонтичного» поручительства (упрощённый способ кредитования) – 154,6 млрд руб., при поручительствах региональных гарантийных организаций – 229 млрд руб. Образовательные программы для предпринимателей реализуются через платформу «Бизнес-навигатор МСП», Школу Корпорации МСП и региональные программы обучения [7, с. 58].

Важным элементом системы поддержки является специальный налоговый режим для самозанятых граждан, который был введён в экспериментальном режиме в 2019 году, а с 2020 года распространён на всю территорию России. К концу 2025 года статус самозанятых получили около 15 млн человек, что способствовало легализации значительного сегмента теневой экономики.

Новым механизмом социальной поддержки предпринимательства является инструмент социального контракта, позволяющий гражданам, находящимся в сложной жизненной ситуации, получить финансовую поддержку и сопровождение при создании собственного бизнеса. Развиваются также форматы квази-государственно-частного партнёрства (квази-ГЧП), где государство и частный бизнес совместно создают условия для развития предпринимательской активности на региональном уровне.

Анализ представленных в таблице 1 данных свидетельствует о положительной динамике основных показателей эффективности государственной поддержки предпринимательства.

Таблица 1. Динамика показателей эффективности государственной поддержки предпринимательства в России, 2020-2024 гг. [составлено авторами]
Table 1. Dynamics of indicators of the effectiveness of state support for entrepreneurship in Russia, 2020-2024 [compiled by the authors]

Показатель	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Количество субъектов МСП, получивших финансовую поддержку (тыс.)	18,5	24,3	37,2	42,8	48,5
Объём финансовой поддержки субъектов МСП (млрд руб.)	156	212	589	463	675

Продолжение табл. 1
Continuation of table 1

Показатель	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Доля субъектов МСП, охваченных мерами поддержки (%)	2,8	3,7	5,9	6,8	7,5
Количество вновь созданных рабочих мест в секторе МСП (тыс.)	82	98	64	127	146
Выживаемость предприятий, получивших поддержку (на период 3 года, %)	68	71	65	74	76

Особенно заметный рост наблюдался в период 2020-2022 гг., что связано с реализацией антикризисных мер поддержки бизнеса в условиях пандемии и последующих экономических ограничений. Вместе с тем доля субъектов МСП, охваченных мерами поддержки, остаётся относительно низкой – менее 8% от общего числа зарегистрированных предприятий.

Исследование региональных практик поддержки предпринимательства выявило значительную дифференциацию в подходах и эффективности реализуемых мер. В качестве примеров успешного регионального опыта можно привести Республику Татарстан, Калужскую область и особо следует выделить Краснодарский край, где сформирована комплексная экосистема развития предпринимательства [8, с. 78].

Краснодарский край является одним из лидирующих регионов России по количеству субъектов МСП и эффективности мер их поддержки. По данным Единого реестра субъектов МСП, на территории края зарегистрировано более 317,2 тысячи субъектов МСП, показав рост на 4,3% с начала года, а только в Краснодаре – 107,7 тысячи (рост на 4,9%), при этом увеличиваются налоговые поступления и привлекательность региона для бизнеса.

Центральным элементом инфраструктуры поддержки предпринимательства в крае является Фонд развития бизнеса Краснодарского края, который объединяет функции гарантийного фонда, центра поддержки предпринимательства, центра поддержки экспорта и центра инноваций социальной сферы [8, с. 76]. В 2025 году на поддержку производителей из фонда направили около двух миллиардов рублей. Благодаря этому предприятия провели техническое перевооружение, закупили сырьё и материалы, запустили линейки новых видов продукции. Только на реализацию импортозамещающих проектов направили 900 миллионов. В 2025 году приступили к реализации новых направлений деятельности – развитие промышленного туризма и сопровождение кластерных проектов [9, с. 25]. В рамках первого направления в 2026 году планируют разработать региональный бренд промышленного туризма, совместно с турагентами сформировать новые маршруты и экскурсии.

Благодаря господдержке в 2025 году малый и средний бизнес Кубани смог привлечь более 8,6 млрд рублей кредитных средств. Фондом развития бизнеса Краснодарского края было предоставлено 459 поручительств на сумму свыше 3,1 млрд рублей.

Инновационным элементом поддержки предпринимательства в Краснодарском крае является программа «Бизнес-полигон», в рамках которой на базе крупных предприятий региона создаются площадки для тестирования технологических решений малых инновационных компаний [10, с. 46]. Данная программа позволяет снизить барьеры выхода инновационной продукции на рынок и ускорить процесс коммерциализации разработок. В программе приняли участие более 120 малых инновационных предприятий, из которых 37 заключили контракты с крупными региональными компаниями на поставку своей продукции.

Особого внимания заслуживает опыт Краснодарского края в развитии сельского предпринимательства [11, с. 36]. В регионе действует программа «Агростартап», в рамках которой начинающим фермерам предоставляются гранты в размере до 5 млн рублей на создание и развитие крестьянских (фермерских) хозяйств. Около шестидесяти миллионов рублей субсидий получили КФХ и ЛПХ за последние пять лет. Важно отметить, что выживаемость фермерских хозяйств, получивших поддержку в рамках программы «Агростартап», составляет 89% на трёхлетнем горизонте, что значительно превышает среднероссийский показатель.

Успешной региональной практикой является создание в Краснодарском крае сети бизнес-инкубаторов в малых городах и сельских районах. В настоящее время в регионе функционируют 11 муниципальных бизнес-инкубаторов, которые обеспечивают комплексную поддержку начинающим предпринимателям в территориях с низким уровнем предпринимательской активности. Резидентами бизнес-инкубаторов ежегодно становятся более 200 субъектов МСП, из которых порядка 70% продолжают деятельность после выхода из бизнес-инкубатора.

Таким образом, опыт Краснодарского

края демонстрирует эффективность комплексного подхода к развитию региональной системы поддержки предпринимательства, основанного на учёте отраслевой специфики региона и сбалансированном развитии инфраструктуры поддержки как в крупных городах, так и в сельских территориях.

Анализ передовых практик государственной поддержки предпринимательства позволил выявить ряд инновационных механизмов, внедрение которых способствует повышению эффективности системы поддержки в целом [12, с. 66].

Одним из таких механизмов является внедрение принципа «регуляторной гильотины» в отношении контрольно-надзорной деятельности. Цифровизация процессов, включая использование мобильного приложения «Инспектор» и индикаторов риска, позволила перевести значительную часть взаимодействия бизнеса и регулятора в прозрачный и предсказуемый формат.

Перспективным направлением является развитие механизмов «регуляторных песочниц», которые позволяют апробировать инновационные бизнес-модели и технологические решения в условиях смягчённого регуляторного режима [13, с. 20].

Важным инновационным инструментом является развитие цифровых платформ поддержки предпринимательства [14, с. 691]. Цифровая платформа МСП.РФ, запущенная в 2021 году, обеспечивает предпринимателям доступ к мерам поддержки, образовательным программам, системе быстрых платежей и сервисам по поиску партнёров в режиме «одного окна». На середину 2025 года на платформе зарегистрировано более 2,1 млн субъектов МСП, что составляет около 35% от их общего числа. Аналитика использования платформы показывает, что предприниматели, активно применяющие её сервисы, демонстрируют темпы роста выручки на 12-18 % выше среднеотраслевых показателей.

Внедрение механизма налогового маневрирования для стимулирования предпринимательской активности в приоритетных отраслях является ещё одним инновационным подходом [15, с. 56]. Правительство РФ утвердило перечень видов экономической деятельности, для которых продлено действие льготного тарифа страховых взносов на 2026 год. Мера направлена на устойчивое развитие МСП в приоритетных для экономики страны отраслях. С 1 января 2026 года регионы смогут устанавливать пониженные ставки УСН для зарегистрированного на их территории бизнеса, работающего на упрощённой системе налогообложения, по перечню видов деятельности, утверждённому Правительством.

Развитие механизмов государственно-частного партнёрства и квази-ГЧП в сфере поддержки инновационного предпринимательства также демонстрирует высокую эффективность [16, с. 51]. Программа «Бизнес-ангелы», реализуемая Российской венчурной компанией совместно с частными инвесторами, предусматривает предоставление государственных грантов инновационным компаниям при условии привлечения ими частных инвестиций в пропорции 1:1. В 2023-2024 гг. в рамках данной программы было поддержано 78 инновационных стартапов, которые привлекли в совокупности более 3,9 млрд рублей частных инвестиций.

Данные, представленные в таблице 2, позволяют провести сравнительный анализ эффективности различных механизмов государственной поддержки предпринимательства.

Таблица 2. Сравнительная эффективность различных механизмов государственной поддержки предпринимательства в России [составлено авторами]
Table 2. Comparative effectiveness of various mechanisms of state support for entrepreneurship in Russia [compiled by the authors]

Механизм поддержки	Охват субъектов МСП (% от общего числа)	Мультипликатор (руб. дополнительной выручки на 1 руб. поддержки)	Создание рабочих мест (на 1 млн руб. поддержки)	Выживаемость получателей поддержки через 3 года (%)
Льготное кредитование	4,2	5,8	1,3	82
Гарантийная поддержка	1,8	7,2	2,1	79
Субсидирование части затрат	3,5	4,3	2,5	68
Налоговые льготы	22,5	3,4	0,9	75
Образовательная поддержка	8,7	2,9	1,7	77
Консультационная поддержка	12,3	3,6	1,4	71
Имущественная поддержка	1,2	6,1	3,2	83
Инновационные ваучеры	0,4	8,7	2,8	61

Наибольшим охватом обладают меры налогового стимулирования, которые распространяются на 22,5% субъектов МСП. Однако по показателю мультипликативного эффекта лидируют инновационные ваучеры (8,7 рублей дополнительной выручки на 1 рубль поддержки) и гарантийная поддержка (7,2 рубля). Наибольший эффект в создании новых рабочих мест демонстрирует имущественная поддержка – 3,2 рабочих места на 1 млн рублей поддержки. По показателю выживаемости бизнеса лидируют имущественная поддержка (83%) и льготное кредитование (82%), в то время как получатели инновационных ваучеров демонстрируют наименьшую выживаемость (61%), что объясняется более высоким уровнем риска инновационных проектов [17, с. 231].

На основе проведённого исследования выявлено, что восемь стратегических направлений развития системы государственной поддержки уже находятся в процессе реализации, однако требуют интенсификации, масштабирования и совершенствования механизмов их внедрения.

Первое направление: трансформация подходов к регулированию предпринимательской деятельности предполагает переход от контрольно-надзорной парадигмы к риск-ориентированному регулированию. Этот подход позволяет значительно снизить административное давление на добросовестных предпринимателей и сконцентрировать ресурсы контрольно-надзорных органов на предотвращении реальных угроз общественной безопасности. Применение технологий искусственного интеллекта и предиктивной аналитики в регуляторной деятельности позволит осуществлять профилактику нарушений без проведения плановых проверок [18, с. 118]. Данный подход уже апробируется в ряде регионов и демонстрирует положительные результаты в снижении административной нагрузки.

Второе направление: кастомизация мер поддержки предпринимательства на основе цифрового профиля предпринимателя. Использование технологий больших данных и машинного обучения позволяет формировать персонализированные пакеты мер поддержки, учитывающие отраслевую специфику, стадию жизненного цикла и индивидуальные потребности конкретного предприятия [19, с. 391]. Примером реализации данного подхода является проект «Цифровой профиль предпринимателя». По итогам трёх кварталов 2025 года через цифровую платформу МСП.РФ почти 6 тысяч предпринимателей получили льготное микрофинансирование на общую сумму свыше 15,3 млрд рублей. Расширение этого проекта на федеральном уровне требует дальнейшего совершенствования алгоритмов и интеграции данных от различных ведомств.

Третье направление: развитие экосистемного подхода к поддержке предпринимательства. Формирование региональных предпринимательских экосистем, объединяющих образовательные и научные организации, финансовые институты, корпорации и инфраструктуру поддержки, позволяет создать благоприятную среду для непрерывного развития предпринимательства. Примером успешной реализации экосистемного подхода является проект «Технологическая долина» в Сколково, где сформирована целостная экосистема поддержки инновационного предпринимательства. Распространение данного опыта на региональный уровень с учётом отраслевой специфики территорий представляется перспективным направлением развития системы поддержки.

Четвёртое направление: интеграция механизмов поддержки предпринимательства с инструментами пространственного развития. Синхронизация мер поддержки предпринимательства с программами развития территорий опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон, инновационных научно-технологических центров позволяет повысить эффективность государственных инвестиций и обеспечить комплексное развитие территорий. Примером такой интеграции является опыт Калужской области, где формирование промышленных кластеров сопровождается развитием специализированных механизмов поддержки субъектов МСП в приоритетных для кластеров направлениях.

Пятое направление: развитие социального предпринимательства. Государственная поддержка социального предпринимательства, включающая льготное финансирование, предоставление преференций при государственных закупках и имущественную поддержку, создаёт условия для повышения эффективности решения социальных проблем и снижения нагрузки на бюджетную систему. Механизм социального контракта позволяет гражданам, находящимся в сложной жизненной ситуации, получить финансовую поддержку и сопровождение при создании собственного бизнеса с 2019 года, когда был законодательно закреплён статус социального предприятия. В 2025 году число социальных предприятий в России превысило 12 тысяч, продолжая стабильно расти благодаря поддержке и спросу, при этом общий реестр МСП насчитывает свыше 6,7 миллиона компаний и ИП, с акцентом на упрощённые критерии и льготы для соцбизнеса, предоставляя доступ к грантам и сниженным налогам, что подтверждает устойчивость сектора и его важность для

решения социальных задач в стране.

Шестое направление: развитие механизмов поддержки экспортно-ориентированных субъектов МСП. В условиях трансформации глобальных цепочек создания стоимости и переориентации российской экономики на новые рынки критическое значение приобретает адаптация системы поддержки экспорта к изменившимся условиям. Перспективными мерами являются развитие цифровых сервисов для экспортёров, создание специализированных финансовых инструментов для работы на рынках дружественных стран, формирование российских логистических и торговых хабов в странах Азии, Африки и Латинской Америки.

Седьмое направление: развитие института корпоративных акселераторов и корпоративного венчурного инвестирования. Стимулирование крупных компаний к созданию программ акселерации для технологических стартапов и формированию корпоративных венчурных фондов позволяет обеспечить доступ субъектов МСП к технологической и производственной инфраструктуре корпораций, а также к их клиентской базе. Развитие механизмов квази-ГЧП в данной сфере позволяет государству обеспечивать софинансирование без прямого управления процессом. Государственная поддержка таких программ через механизмы софинансирования и налогового стимулирования показывает высокую эффективность. Так, корпоративные акселераторы Сбера, Газпром нефти, Ростеха и МТС за период 2020-2024 гг. обеспечили акселерацию более 850 технологических стартапов, из которых около 35 % интегрировались в производственные цепочки корпораций.

Восьмое направление: развитие предпринимательских компетенций населения через систему непрерывного предпринимательского образования. Интеграция предпринимательских дисциплин в программы общего, среднего профессионального и высшего образования, развитие практико-ориентированных образовательных программ для действующих и потенциальных предпринимателей позволяет существенно повысить качество человеческого капитала в предпринимательском секторе. Перспективной практикой является создание предпринимательских университетов, интегрирующих образовательную, исследовательскую и предпринимательскую деятельность, примером чего служит трансформация Дальневосточного федерального университета в университет предпринимательского типа.

Для оценки потенциальной эффективности предлагаемых направлений развития системы государственной поддержки предпринимательства было проведено моделирование, основанное на комбинированном подходе, включающем экономико-математический анализ, методы системной динамики и экспертные оценки.

Модель построена на основе производственной функции Кобба-Дугласа с модификацией для учёта специфики предпринимательского сектора:

$$Y = A \times K_{\alpha} \times L_{\beta} \times S_{\gamma} \times I_{\delta}, \quad (1)$$

где Y – объём выпуска (ВВП МСП);

K – объём государственной финансовой поддержки;

L – численность трудоспособного населения, занятого в МСП;

S – объём софинансирования из частных источников;

I – индекс инновационной активности;

A – параметр производительности;

α, β, γ, δ – коэффициенты эластичности (α = 0,25; β = 0,35; γ = 0,25; δ = 0,15).

Параметры эластичности были определены на основе анализа исторических данных за период 2018-2024 гг. с использованием метода наименьших квадратов. Моделирование включало три сценария развития:

сценарий 1 «Инерционный» – сохранение текущего уровня и структуры государственной поддержки, предполагает ежегодный прирост объёма поддержки на уровне инфляции (2-3% годовых);

сценарий 2 «Целевой» – реализация отдельных направлений развития системы поддержки, предполагает увеличение объёма поддержки до 0,6% ВВП и частичное совершенствование механизмов её реализации;

сценарий 3 «Комплексный» – синхронная реализация всех восьми направлений развития системы поддержки, предполагает увеличение объёма поддержки до 0,8-1,0% ВВП, совершенствование механизмов реализации, развитие инфраструктуры и повышение эффективности администрирования программ.

Ключевые допущения модели:

1. Мультипликативный эффект от государственной поддержки варьируется в зависимости от механизма: от 2,9 (образовательная поддержка) до 8,7 (инновационные ваучеры) рублей дополнительной выручки на 1 рубль поддержки (на основе данных таблицы 2).

2. Эффект софинансирования из частных источников оценивается коэффициентом привлечения в соотношении 1:2 для традиционных механизмов и 1:3 для инновационных механизмов.

3. Прирост инновационной активности при комплексной реализации направлений составляет ежегодно 8-10% (на основе данных региональных экспериментов).

4. Временной лаг между осуществлением поддержки и получением результа-

тов составляет 1-2 года в зависимости от вида поддержки.

5. Уровень выживаемости получивших поддержку предприятий соответствует данным, приведенным в таблице 2.

Результаты моделирования по сценариям:

По сценарию 1 (инерционный):

– к 2030 году вклад МСП в ВВП увеличится с 22% до 24,5% (прирост 2,5 п.п.);

– численность занятых в секторе МСП вырастет до 20,5 млн человек;

– доля инновационно-активных предприятий достигнет 6,2%;

– бюджетный эффект (отношение налоговых поступлений к расходам на поддержку) составит 1,3:1.

По сценарию 2 (целевой):

– к 2030 году вклад МСП в ВВП увеличится до 28,5% (прирост 6,5 п.п.);

– численность занятых в секторе МСП вырастет до 22,8 млн человек;

– доля инновационно-активных предприятий достигнет 9,8%;

– бюджетный эффект составит 1,9:1;

– дополнительный синергетический эффект от сочетания нескольких направлений оценивается в 15-18%.

По сценарию 3 (комплексный):

– к 2030 году вклад МСП в ВВП увеличится до 32-35% (прирост 10-13 п.п.);

– численность занятых в секторе МСП вырастет до 25-27 млн человек (рост на 6-8 млн человек);

– доля инновационно-активных предприятий достигнет 15-17% (с текущих 5%);

– доля производственных предприятий увеличится с 15% до 23-25%;

– количество субъектов МСП, охватываемых мерами поддержки, вырастет с 7,5% до 18-22%;

– бюджетный эффект составит 2,5-3,0:1 (включая косвенные эффекты);

– синергетический эффект от комплексной реализации направлений оценивается в 28-35%.

Проведён анализ чувствительности результатов к изменению ключевых параметров:

1. При увеличении объёма поддержки на 10% эффект по сценарию 3 снижается на 8-10% (вследствие эффекта убывающей отдачи на более высоких уровнях охвата).

2. При повышении коэффициента софинансирования на 20% (привлечение частных инвестиций) совокупный эффект увеличивается на 16-18%.

3. При ускорении внедрения цифровых технологий поддержки на 1 год прирост вклада МСП в ВВП дополнительно возрастает на 1,5-2,0 п.п.

4. При снижении среднего времени получения поддержки с 45 дней до 20 дней охват предпринимателей увеличивается на 12-15%, а мультипликативный эффект возрастает на 8-10%.

Моделирование показывает, что результаты варьируются в зависимости от специфики региональной экономики:

Для агропромышленных регионов (типа Краснодарского края):

– прирост вклада МСП в ВРП: 12-15% (против 10-13% в среднем);

– приоритет: поддержка сельскохозяйственной кооперации, агротехнологических стартапов, развитие пищевой промышленности;

– ожидаемый бюджетный эффект: 2,8-3,2:1.

Для регионов с развитым научно-образовательным потенциалом:

– прирост вклада МСП в ВРП: 13-16%;

– приоритет: коммерциализация научных разработок, инновационные стартапы, высокотехнологичное производство;

– ожидаемый бюджетный эффект: 3,0-3,5:1.

Для добывающих регионов:

– прирост вклада МСП в ВРП: 8-11%;

– приоритет: интеграция МСП в цепочки поставок крупных компаний, технологическое предпринимательство в сфере оптимизации добычи;

– ожидаемый бюджетный эффект: 2,2-2,7:1.

Для мегаполисов (Москва, Санкт-Петербург):

– прирост вклада МСП в ВРП: 7-9% (меньший прирост в процентах, но больший в абсолютных значениях);

– приоритет: инновационные сервисы, финтех, цифровые платформы, креативные индустрии;

– ожидаемый бюджетный эффект: 3,2-3,8:1.

Результаты моделирования показывают, что комплексная реализация предлагаемых направлений развития системы государственной поддержки предпринимательства позволит к 2030 году увеличить вклад сектора МСП в ВВП России до 32-35%, что соответствует уровню стран Восточной Европы. Количество занятых в секторе МСП может вырасти до 25-27 млн человек, а доля инновационно-активных предприятий в общем числе субъектов МСП – до 15-17%.

Важно отметить, что максимальный эффект достигается при синхронной реализации всех предложенных направлений, поскольку они усиливают друг друга. Изолированная реализация отдельных направлений даёт значительно меньший эффект в силу наличия системных ограничений, которые могут быть преодолены только при комплексном подходе.

Особое значение имеет дифференциация мер поддержки в зависимости от специфики региональных экономик [20, с. 358]. Моделирование показывает, что для регионов с доминированием добывающих от-

раслей приоритетное значение имеет развитие механизмов интеграции субъектов МСП в цепочки поставок крупных компаний и стимулирование технологического предпринимательства в сфере повышения эффективности добычи и переработки ресурсов. Для агропромышленных регионов, таких как Краснодарский край, наибольший эффект даёт поддержка сельскохозяйственной кооперации и развитие агротехнологических стартапов. В регионах с высоким научно-образовательным потенциалом ключевое значение приобретает развитие инновационной инфраструктуры и механизмов коммерциализации результатов научных исследований.

Важным аспектом оценки эффективности мер государственной поддержки является анализ их влияния на структуру предпринимательского сектора. Проведённое моделирование показывает, что реализация предлагаемых направлений позволит к 2030 году увеличить долю производственных предприятий в структуре МСП с текущих 15% до 23-25%, а долю инновационно-ориентированных компаний – с 5% до 15-17%. Это приведёт к более сбалансированной структуре предпринимательского сектора и повысит его устойчивость к внешним шокам.

Выводы

Проведённое исследование позволяет сформулировать ряд концептуальных выводов о текущем состоянии и перспективах развития системы государственной поддержки предпринимательства в России:

1. О текущем состоянии системы поддержки. Существующая система государственной поддержки предпринимательства характеризуется недостаточной согласованностью инструментов, реализуемых на различных уровнях управления, и ограниченным охватом субъектов МСП. Несмотря на значительное увеличение объёмов поддержки (с 156 млрд рублей в 2020 году до 675 млрд рублей в 2024 году), её получателями становятся не более 8% субъектов МСП, что существенно ограничивает общий эффект реализуемых мер. Переход системы на федеральный проект в составе национального проекта «Эффективная и конкурентная экономика» с 2025 года открывает новые возможности для интеграции мер поддержки с другими направлениями экономической политики.

2. О региональной дифференциации. Анализ показывает наличие значительной региональной дифференциации в развитии предпринимательства и эффективности мер его государственной поддержки. Лучшие региональные практики, такие как опыт Краснодарского края (вклад МСП в ВРП 33,8%, выживаемость поддержанных фермерских хозяйств 89%), демонстрируют высокую результативность комплексного подхода к развитию предпринимательской экосистемы, учитывающего отраслевую специфику региона и особенности территориального развития.

3. О сравнительной эффективности инструментов. Сравнительный анализ эффективности различных механизмов государственной поддержки (таблица 2) показывает, что наибольший мультипликативный эффект демонстрируют инновационные ваучеры (8,7 руб.) и гарантийная поддержка (7,2 руб.), при этом охват является наибольшим у налоговых льгот (22,5% субъектов МСП). Вместе с тем инструменты, направленные на стимулирование инновационной активности, характеризуются более высокими рисками (выживаемость 61%) и требуют более сложных механизмов администрирования. Имущественная поддержка показывает наиболее сбалансированное сочетание эффективности и выживаемости (83%).

4. О результатах моделирования. Проведённое моделирование с использованием производственной функции Кобба-Дугласа показывает, что комплексная реализация предложенных восьми направлений развития системы государственной поддержки (сценарий 3) позволит:

– к 2030 году увеличить вклад сектора МСП в ВВП России до 32-35% (прирост 10-13 п.п. от текущих 22%);

– повысить занятость в данном секторе до 25-27 млн человек (рост на 6-8 млн человек);

– увеличить долю инновационно-активных предприятий с 5% до 15-17%;

– обеспечить бюджетную эффективность поддержки на уровне 2,5-3,0 рублей дополнительных бюджетных доходов на 1 рубль поддержки;

– достичь синергетического эффекта от комплексной реализации в 28-35%.

При этом анализ чувствительности модели показывает, что достижение указанных результатов требует не только увеличения объёма финансирования до 0,8-1,0% ВВП, но и качественного совершенствования механизмов реализации мер поддержки, включая цифровизацию, персонализацию и ускорение получения услуг.

5. О необходимости комплексного подхода. Критически важным фактором успешной реализации перспективных направлений является их синхронная реализация. Моделирование показывает, что изолированная реализация отдельных направлений даёт значительно меньший эффект (в сценарии 2 прирост вклада МСП составляет только 6,5 п.п.) вследствие наличия системных ограничений, которые могут быть преодолены только при комплексном подходе. Синергетический эффект возникает благодаря взаимному усилению механизмов: например, риск-о-

риентированное регулирование снижает издержки получения поддержки, цифровые платформы обеспечивают доступ к мерам поддержки, образовательные программы повышают качество проектов-претендентов на инновационное финансирование.

6. О дифференциации по типам регионов. Моделирование выявляет необходимость существенной дифференциации мер поддержки в зависимости от специфики региональных экономик. Для агропромышленных регионов приоритетное значение имеет развитие механизмов поддержки сельскохозяйственной кооперации и агротехнологических стартапов (ожидаемый результат: 12-15% прироста вклада МСП в ВРП). Для регионов с высоким научно-образовательным потенциалом ключевое значение приобретает развитие инновационной инфраструктуры и механизмов коммерциализации результатов научных исследований (13-16%). Для добывающих регионов наибольший эффект даёт развитие механизмов интеграции МСП в цепочки поставок крупных компаний (8-11%).

7. О культурных и институциональных факторах. Развитие предпринимательства в России требует не только совершенствования мер государственной поддержки, но и формирования предпринимательской культуры в обществе, преодоления негативных стереотипов о предпринимательстве и повышения престижа предпринимательской деятельности. Эти задачи могут решаться через интеграцию предпринимательских дисциплин в систему образования, развитие медиапространства для популяризации историй успеха российских предпринимателей и поддержку предпринимательских сообществ.

8. О приоритетных сферах поддержки. В условиях глобальных технологических и экономических трансформаций особую значимость приобретает поддержка предпринимательства в сферах технологического суверенитета, цифровой экономики и зелёного развития. Формирование специализированных инструментов поддержки для предприятий, работающих в данных направлениях (с дополнительными коэффициентами софинансирования и сниженными требованиями по залоговому обеспечению), позволит не только обеспечить устойчивое развитие национальной экономики, но и сформировать новые конкурентные преимущества российского предпринимательского сектора на глобальном уровне.

9. О необходимости институциональной устойчивости. Критически важным фактором успешной реализации перспективных направлений развития системы государственной поддержки предпринимательства является обеспечение их институциональной устойчивости и защищённости от конъюнктурных изменений. Это предполагает формирование долгосрочных стратегических приоритетов поддержки предпринимательства, закреплённых на законодательном уровне, и создание независимых механизмов мониторинга и оценки эффективности реализуемых мер. Включение федерального проекта в состав национального проекта «Эффективная и конкурентная экономика» предоставляет такую возможность.

Предложенные в исследовании направления развития системы государственной поддержки предпринимательства имеют научно обоснованный характер, опираются на лучшие российские и международные практики и могут быть интегрированы в стратегические документы социально-экономического развития Российской Федерации.

Эффективная система государственной поддержки предпринимательства должна стать не просто инструментом решения текущих экономических проблем, но и катализатором долгосрочных структурных изменений в российской экономике, обеспечивающих её конкурентоспособность, устойчивость и инновационное развитие в условиях глобальных вызовов XXI века.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Балашова И.В., Руденец В.И. Меры государственной поддержки малого бизнеса // Лизинг. 2024. № 1. С. 34-39. DOI 10.33920/VNE-03-2401-05. EDN EXHRGA.

2. Балашова И.В. Анализ проблем принятия решений в задачах управления проектами // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. 2022. Т. 19, № 2(122). С. 74-81. DOI 10.21686/2413-2829-2022-2-74-81. EDN: PLTTED.

3. Терещенко Т.А., Балашова И.В. Стратегии управления проектами // Муниципальная академия. 2024. № 1. С. 217-226. DOI 10.52176/2304831X_2024_01_217. EDN: LZWEHS.

4. Балашова И.В. Внедрение цифровых технологий в организацию работы виртуальных команд // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2022. № 4(61). С. 91-99. EDN: POMNQX.

5. Shvakov E., Shamkov A., Yakushina T. et al. Health-preserving system in modern enterprises: concepts of formation and features of implementation // Relacoes Internacionais no Mundo Atual. 2024. Vol. 3, No. 45. P. 139-155. DOI 10.21902/Revrima.v3i45.7186. EDN: MNEPSK.

6. Баладыга Э.Г. Устойчивое развитие региона в контексте современных вызовов. Краснодар: ИП Кабанов В.Б. (издательство «Новация»), 2025. 80 с. ISBN 978-5-00179-697-8. EDN: MEYQPH.

7. Богатырёва О.В., Павленко В.С. Прогнозирование показателей социально-экономического развития Краснодарского края // Решение новых задач экономики и производства: Сборник научных трудов преподавателей VI национальной (всероссийской) научно-практической конференции. Краснодар, 21 ноября 2024 года. Краснодар: Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, 2024. С. 53-59. EDN: QQIODQ.
8. Богатырёва О.В., Кухтина Д.Т. Повышение инвестиционной привлекательности региона // V Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы современных научных исследований: теория и практика»: Сборник научных трудов преподавателей. Краснодар, 22-23 апреля 2021 года. Краснодар: Краснодарский филиал РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2021. С. 75-83. EDN: DCICMV.
9. Баладыга Э.Г., Журба Т.В. Развитие малого предпринимательства в Краснодарском крае: состояние и перспективы // Сфера услуг: инновации и качество. 2019. № 41. С. 15-30. EDN: MYQTJH.
10. Богатырёва О.В., Азамов Н.Н., Альдхаб Н.А. Пути повышения качества муниципального управления в Краснодарском крае // Сфера услуг: инновации и качество. 2025. № 76. С. 42-52. EDN: TUBTWG.
11. Богатырёва О.В., Азамов Н.Н., Альдхаб Н.А. Обоснование эффективности механизма устойчивого развития Краснодарского края в современных условиях // Сфера услуг: инновации и качество. 2025. № 76. С. 32-41. EDN: LAHZLQ.
12. Frantsisko O.Yu., Ternavshchenko K.O., Molchan A.S. et al. Formation of an integrated system for monitoring the food security of the region // Amazonia Investiga. 2020. Vol. 9, No. 25. P. 59-70. EDN: NXNDXH.
13. Богатырёва О.В., Волненко В.Н., Островская А.В., Вукович Г.Г. Цифровой нарратив в HR-дискурсе: эволюция и усиление на этапе экономических рестрикций // Экономика устойчивого развития. 2025. № 1(61). С. 19-21. EDN: XBSLPG.
14. Aleksina S., Otcheskiy I., Petrova O. et al. Impact of tax approaches, standards, and rules on the parameters of tax policy in EU member states // Relações Internacionais do Mundo Atual. 2024. Vol. 3, No. 45. P. 687-698. DOI 10.21902/Revrima.v3i45.7075. EDN: IBGTYN.
15. Блажевич О.Г., Воробьёва Е.И. Рынок бюджетных ресурсов Российской Федерации: формирование и перспективы развития // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2024. № 4(69). С. 42-59. DOI 10.29039/2312-5330-2024-4-42-59. EDN: UFREHF.
16. Балашова И.В., Богатырёва О.В., Веприкова М.Я. и др. Трансформация корпоративного и государственного управления в новых реалиях цифровой экономики. Краснодар: Издательство «Экоинвест», 2023. 150 с. ISBN 978-5-94215-670-1. EDN: JXYEGC.
17. Балашова И.В., Деркач А.А. Развитие электронного правительства в России: от международных стандартов к национальной практике // Научный журнал «Государственное управление и право». 2025. № 2(6). С. 226-237. EDN: EJLGYJ.
18. Терещенко Т.А., Балашова И.В. Управление инвестиционными проектами // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2024. № 1(66). С. 111-120. DOI 10.29039/2312-5330-2024-1-66-111-120.
19. Yashchenko A.V., Mezhov S.I., Kuznecova V.P. et al. Change Management: A Necessity for Maintaining High Levels of Internal Efficiency in Production Processes // International Journal of Ecosystems and Ecology Science. 2022. Vol. 12, No. 4. P. 389-394. DOI 10.31407/ijees12.449. EDN: UZZLOL.
20. Loseva A.V., Balashova I.V., Lymareva O.A. et al. Oportunidades y desafíos en la preservación del capital intelectual y humano: estrategias para la preparación en un contexto socioeconómico complejo // Nexo Revista Científica. 2023. Vol. 36, No. 3. P. 352-362. DOI 10.5377/nexo.v36i03.16457. EDN: BWELGP.

Информация об авторах
Веселова Наталья Юрьевна – кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой корпоративного и государственного управления
Балашова Елена Сергеевна – соискатель учёной степени

REFERENCES

1. Balashova, I.V., Rudenets, V.I. (2024). Measures of state support for small businesses. Leasing, 1, 34-39. DOI 10.33920/VNE-03-2401-05. EDN: EXHRGA. (In Russ.)
2. Balashova, I.V. (2022). Analysis of decision-making problems in project management tasks. Bulletin of the Plekhanov Russian University of Economics, 19(122), 74-81. DOI 10.21686/2413-2829-2022-2-74-81. EDN: PLTTED. (In Russ.)
3. Tereshchenko, T.A., Balashova, I.V. (2024). Project management strategies. Municipal Academy, 1, 217-226. DOI 10.52176/2304831X_2024_01_217. EDN: LZWEHS. (In Russ.)
4. Balashova, I.V. (2022). Introduction of digital technologies in the organization of virtual teams. Scientific Bulletin: Finance, Banks, Investments, 4(61), 91-99. EDN: POMNQX. (In Russ.)
5. Shvakov, E., Shamkov, A., Yakushina, T. et al. (2024). Health-preserving system in modern enterprises: concepts of formation and features of implementation. Relacoes Internacionais no Mundo Atual, 3(45), 139-155. DOI 10.21902/Revrima.v3i45.7186. EDN: MNEPSK.
6. Baladyga, E.G. (2025). Sustainable development of the region in the context of modern challenges. Krasnodar: IP Kabanov V.B. (Publishing house "Novatsiya"), 80. ISBN 978-5-00179-697-8. EDN: MEYQPH. (In Russ.)
7. Bogatyreva, O.V., Pavlenko, V.S. (2024). Forecasting of socio-economic development indicators of the Krasnodar Krai. Solving new problems of economics and production: Collection of scientific papers of teachers of the VI National (All-Russian) Scientific and Practical Conference. Krasnodar, November 21, 2024. Krasnodar: Plekhanov Russian University of Economics, 53-59. EDN: QQIODQ. (In Russ.)
8. Bogatyreva, O.V., Kukhtina, D.T. (2021). Increasing the investment attractiveness of the region. V International Scientific and Practical Conference "Topical issues of modern scientific research: theory and practice": Collection of scientific papers of teachers. Krasnodar, April 22-23, 2021. Krasnodar: Krasnodar Branch of the Plekhanov Russian University of Economics, 75-83. EDN: DCICMV. (In Russ.)

9. Baladyga, E.G., Zhurba, T.V. (2019). Development of small entrepreneurship in the Krasnodar Krai: state and prospects. Service Sphere: Innovations and Quality, 41, 15-30. EDN: MYQTJH. (In Russ.)
10. Bogatyreva, O.V., Azamov, N.N., Aldhab, N.A. (2025). Ways to improve the quality of municipal management in the Krasnodar Krai. Service Sphere: Innovations and Quality, 76, 42-52. EDN: TUBTWG. (In Russ.)
11. Bogatyreva, O.V., Azamov, N.N., Aldhab, N.A. (2025). Justification of the effectiveness of the sustainable development mechanism of the Krasnodar Krai in modern conditions. Service Sphere: Innovations and Quality, 76, 32-41. EDN: LAHZLQ. (In Russ.)
12. Frantsisko, O.Yu., Ternavshchenko, K.O., Molchan, A.S. et al. (2020). Formation of an integrated system for monitoring the food security of the region. Amazonia Investiga, 9(25), 59-70. EDN: NXNDXH.
13. Bogatyreva, O.V., Volnenko, V.N., Ostrovskaya, A.V., Vukovich, G.G. (2025). Digital narrative in HR discourse: evolution and strengthening at the stage of economic restrictions. Economics of Sustainable Development, 1(61), 19-21. EDN: XBSLPG. (In Russ.)
14. Aleksina, S., Otcheskiy, I., Petrova, O. et al. (2024). Impact of tax approaches, standards, and rules on the parameters of tax policy in EU member states. Relações Internacionais do Mundo Atual, 3(45), 687-698. DOI 10.21902/Revrima.v3i45.7075. EDN: IBGTYN.
15. Blazhevich, O.G., Vorobyeva, E.I. (2024). The market of budgetary resources of the Russian Federation: formation and development prospects. Scientific Bulletin: Finance, Banks, Investments, 4(69), 42-59. DOI 10.29039/2312-5330-2024-4-42-59. EDN: UFREHF. (In Russ.)
16. Balashova, I.V., Bogatyreva, O.V., Veprikova, M.Ya. et al. (2023). Transformation of corporate and public administration in the new realities of the digital economy. Krasnodar: Publishing house "Ekoinvest", 150. ISBN 978-5-94215-670-1. EDN: JXYEGC. (In Russ.)
17. Balashova, I.V., Derkach, A.A. (2025). Development of e-government in Russia: from international standards to national practice. Scientific Journal "Public Administration and Law", 2(6), 226-237. EDN: EJLGYJ. (In Russ.)
18. Tereshchenko, T.A., Balashova, I.V. (2024). Management of investment projects. Scientific Bulletin: Finance, Banks, Investments, 1(66), 111-120. DOI 10.29039/2312-5330-2024-1-66-111-120. (In Russ.)
19. Yashchenko, A.V., Mezhov, S.I., Kuznecova, V.P. et al. (2022). Change Management: A Necessity for Maintaining High Levels of Internal Efficiency in Production Processes. International Journal of Ecosystems and Ecology Science, 12(4), 389-394. DOI 10.31407/ijees12.449. EDN: UZZLOL.
20. Loseva, A.V., Balashova, I.V., Lymareva, O.A. et al. (2023). Oportunidades y desafíos en la preservación del capital intelectual y humano: estrategias para la preparación en un contexto socioeconómico complejo. Nexo Revista Científica, 36(3), 352-362. DOI 10.5377/nexo.v36i03.16457. EDN: BWELGP.

Information about the authors
Natalia Yu. Veselova – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Corporate and Public Administration
Elena S. Balashova – PhD candidate

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 08.12.2025
Поступила после рецензирования 13.01.2026
Принята к публикации (Accepted) 15.04.2026

УДК 338.24; 338.244.45
JEL: R11, R58, R59
EDN: ZCCTOI

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ И ЭКОНОМИКА ЗАМКНУТОГО ЦИКЛА

Алексей Владимирович Родионов[1],
Сергей Николаевич Яшин[2],
Надежда Игоревна Яшина[3],
Елена Анатольевна Качанова[4]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Липецкий филиал, Российская Федерация, 398050 г. Липецк, ул. Интернациональная, 3, e-mail: avrpost@bk.ru; https://orcid.org/0000-0002-9311-4896
[2]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Нижегородский институт управления, Российская Федерация, 603057, г. Нижний Новгород, Проспект Гагарина, 46, e-mail: yashin-sn@ranepa.ru; https://orcid.org/0000-0002-7182-2808
[3]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Нижегородский институт управления, Российская Федерация, 603057, г. Нижний Новгород, Проспект Гагарина, 46, e-mail: yashina-ni@ranepa.ru; https://orcid.org/0000-0002-0630-7949
[4]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления, Российская Федерация, 620144, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, e-mail: kachanova-ea@ranepa.ru; https://orcid.org/0000-0003-0625-4936

Аннотация. **Введение.** Решаемая в статье проблема заключается в необходимости формирования целостной системы государственного управления, обеспечивающей переход от линейной модели потребления к экономике замкнутого цикла в условиях геоэкономической турбулентности и требований технологического суверенитета. Исследование показало, что нормативно-методологический аппарат цифровой трансформации и индикаторно-целевой аппарат регулирования обладают высоким интеграционным потенциалом, позволяющим синхронизировать стратегические ориентиры программы «Цифровая экономика» с операционными механизмами отраслевого управления ресурсосбережением и экологическим развитием территорий.

Методы. При проведении исследования использовались методы контент-анализа нормативных документов, систематизации и классификации, сравнительного анализа, индикаторно-целевого моделирования, а также формализации формульного аппарата расчёта ключевых показателей эффективности.

Результаты. Основные результаты исследования включают в себя реконструкцию иерархической архитектуры нормативно-правового регулирования, а также обоснование алгоритма оценки эффективности цифровой трансформации на основе интегрального КПЭ и его взвешенных субпоказателей.

Обсуждение. Применение предложенных в работе подходов возможно органами государственного управления и государственными корпорациями без их специальной адаптации в различных секторах управленческой деятельности для совершенствования механизмов межведомственной координации, разработки региональных программ, внедрения цифровых контуров прослеживаемости вторичных ресурсов и адресного распределения бюджетных и внебюджетных инвестиционных ресурсов.

Ключевые слова: экономика замкнутого цикла, циркулярная экономика, обращение с отходами, государственное регулирование, расширенная ответственность производителей, целевые показатели, меры государственной поддержки, устойчивое развитие, пространственное планирование, цифровая экономика, государственное управление, цифровая трансформация, ключевые показатели эффективности, информационная безопасность, методические рекомендации, территориальное планирование.

Информация о финансировании: исследование выполнено в рамках Конкурса научных статей среди работников филиалов Президентской академии.

Для цитирования: Родионов А.В., Яшин С.Н., Яшина Н.И., Качанова Е.А. Направления государственного регулирования обеспечения устойчивого развития: цифровая трансформация и экономика замкнутого цикла // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 89-103. EDN: ZCCTOI

© Родионов А.В., Яшин С.Н., Яшина Н.И., Качанова Е.А., 2026

UDC 338.24; 338.244.45
JEL: R11, R58, R59
EDN: ZCCTOI

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

DIRECTIONS OF GOVERNMENT REGULATION TO ENSURE SUSTAINABLE DEVELOPMENT: DIGITAL TRANSFORMATION AND CLOSED-LOOP ECONOMY

Alexey V. Rodionov[1],
Sergey N. Yashin[2],
Nadezhda I. Yashina[3],
Elena A Kachanova[4]

[1]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Lipetsk Branch, Russian Federation, 398050, Lipetsk, International Street, 3, e-mail: avrpost@bk.ru; https://orcid.org/0000-0002-9311-4896

[2]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Nizhny Novgorod Institute of Management, Russian Federation, 603057, Nizhny Novgorod, 46 Gagarin Ave., e-mail: yashin-sn@ranepa.ru; https://orcid.org/0000-0002-7182-2808

[3]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Nizhny Novgorod Institute of Management, Russian Federation, 603057, Nizhny Novgorod, 46 Gagarin Ave., e-mail: yashina-ni@ranepa.ru; https://orcid.org/0000-0002-0630-7949

[4]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management, Russian Federation, 620144, Sverdlovsk region, Yekaterinburg, 8 Marta Str., 66, e-mail: kachanova-ea@ranepa.ru; https://orcid.org/0000-0003-0625-4936

Annotation. **Introduction.** The problem addressed in this article concerns the need to develop a holistic public administration system that facilitates the transition from a linear consumption model to a closed-loop economy in the face of geoeconomic turbulence and the demands of technological sovereignty. The study demonstrated that the normative and methodological framework for digital transformation and the indicator-targeted regulatory framework possess high integration potential, enabling the synchronization of the strategic guidelines of the Digital Economy program with the operational mechanisms for sectoral resource conservation and environmental development management.

Methods. The study utilized content analysis of regulatory documents, systematization and classification, comparative analysis, indicator-targeted modeling, and the formalization of a formulaic framework for calculating key performance indicators.

Results. The main findings of the study include a reconstruction of the hierarchical architecture of regulatory frameworks and the substantiation of an algorithm for assessing the effectiveness of digital transformation based on the integrated KPI and its weighted sub-indicators.

Discussion. The approaches proposed in this paper can be applied by government agencies and state-owned corporations without special adaptation in various management sectors to improve interdepartmental coordination mechanisms, develop regional programs, implement digital traceability loops for secondary resources, and target the allocation of budgetary and extra-budgetary investment resources.

Keywords: closed-loop economy, circular economy, waste management, government regulation, extended producer responsibility, target indicators, government support measures, sustainable development, spatial planning, digital economy, public administration, digital transformation, key performance indicators, information security, methodological recommendations, territorial planning.

Financing information: this research was conducted as part of the Research Article Competition among employees of the Presidential Academy's branches.

For citation: Rodionov, A.V., Yashin, S.N., Yashina, N.I., Kachanova, E.A. (2026). Directions of government regulation to ensure sustainable development: digital transformation and closed-loop economy. Public administration and law, 2(10), 89-103. EDN: ZCCTOI

Введение

В условиях переориентации внешнеэкономических связей циркулярные модели хозяйствования трансформируются из инструмента, имеющего узконаправленное применение, в фактор обеспечения долгосрочной устойчивости, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Цифровая трансформация государственного сектора выступает критическим фактором обеспечения экономического суверенитета, повышения эффективности управления ресурсами и формирования устойчивой институциональной среды. Реализация указанных направлений в целях устойчивого развития территорий явля-

© Rodionov A.V., Yashin S.N., Yashina N.I., Kachanov E.A., 2026

ется актуальной задачей государственного управления.

В современных условиях и стратегической перспективе процесс устойчивого развития характеризуется переходом от экстенсивных моделей роста, основанных на безвозвратном изъятии первичных природных ресурсов и их последующем размещении в окружающей среде, к ресурсоэффективным парадигмам, предполагающим максимальное сохранение материальной ценности продуктов, материалов и ресурсов в экономике на протяжении всего жизненного цикла. Формирование цифровой инфраструктуры государственного управления в Российской Федерации осуществляется в условиях нарастающей геоэкономической турбулентности, ограничения доступа к иностранным технологическим решениям и необходимости обеспечения технологического суверенитета в стратегически значимых отраслях.

Цель и задачи исследования

Целью настоящего исследования является анализ и систематизация нормативно-методологического аппарата цифровой трансформации для обоснования необходимости формирования целостной системы государственного управления, обеспечивающей переход от линейной модели потребления к замкнутым производственно-потребительским контурам.

Поставленная цель объективно обосновывает последовательное решение следующих задач:

- на основе контент-анализа нормативных документов выявить целевую архитектуру цифровизации, методы расчёта ключевых показателей эффективности, траектории технологической локализации;
- рассмотреть вопросы пространственной дифференциации мер реализации и косвенного влияния циркулярных практик на укрепление ресурсной независимости и устойчивости к внешним шокам;
- определить направления формирования базы для интеграции цифровых стандартов в отраслевое регулирование, разработки систем мониторинга ресурсных потоков и обоснования адресного распределения инвестиционных ресурсов в целях дальнейшего использования для совершенствования механизмов координации органов исполнительной власти, разработки региональных программ и адресного распределения бюджетных и внебюджетных ресурсов.

Методы исследования

При проведении исследования использовались методы контент-анализа нормативных документов, систематизации и классификации, сравнительного анализа, индикаторно-целевого моделирования, а также формализации формульного аппарата расчёта ключевых показателей эффективности.

Результаты исследования и их обсуждение

Циркулярная экономика (экономика замкнутого цикла) представляет собой экономическую систему, направленную на минимизацию образования отходов и максимальное вовлечение материальных ресурсов в замкнутые циклы использования посредством принципов предотвращения образования, повторного применения, переработки, ремонта, восстановления и рекуперации материалов и энергии. В отличие от традиционной линейной модели «добыча – производство – потребление – захоронение», циркулярная парадигма рассматривает отходы не как конечный элемент цепи, а как ресурсную базу для последующих производственных циклов, что обеспечивает снижение антропогенной нагрузки на экосистемы и повышение ресурсоэффективности экономических систем [1].

Теоретический фундамент циркулярной экономики базируется на концепциях промышленной экологии, теории биосферы и технического метаболизма. Ключевым принципом выступает разделение материальных потоков на биологический цикл (биоразлагаемые материалы, возвращаемые в природные системы через компостирование и анаэробное сбраживание) и технический цикл (синтетические и небиоразлагаемые материалы, сохраняющие ценность через повторное использование, в частности, глубокую переработку) [2]. В российском нормативном поле данный подход институционализируется через иерархию приоритетов обращения с отходами, закреплённую в федеральном законодательстве, где максимальное извлечение полезных компонентов и вовлечение их в хозяйственный оборот приоритизируется над размещением на полигонах [3].

Переход к циркулярной модели требует трансформации не только технологических процессов, но и институциональной среды, бизнес-моделей и системы государственного управления. Ключевыми драйверами выступают экологизация производственных цепочек, стандартизация вторичного сырья, развитие инфраструктуры раздельного сбора и сортировки, внедрение механизмов расширенной ответственности производителей (РОП), а также формирование цифровых платформ учёта материальных потоков [4]. В макроэкономическом разрезе данные изменения способствуют снижению материалоемкости валового внутреннего продукта, диверсификации сырьевой базы, сокращению зависимости от импорта критических ресурсов и повышению адаптивности региональных экономик к внешним шокам, что косвенно укрепляет параметры устойчивости национальной экономической си-

стемы в целом [5].

В ряде нормативных актов [6-8] акцентируется внимание на том, что циркулярная экономика не является исключительно экологической политикой, а представляет собой инструмент структурной перестройки промышленного и потребительского комплекса, способствующий формированию новых рынков, созданию высокотехнологичных производств, стимулированию инновационной активности [1]. В условиях пространственной неоднородности Российской Федерации эффективность внедрения данных практик напрямую зависит от региональной специфики, наличия инфраструктурных объектов, степени развития логистических сетей и качества нормативно-правового регулирования на уровне субъектов Федерации [6-9].

Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» представляет собой документ стратегического планирования, задающий институциональные, технологические и кадровые рамки перехода к экономике, в которой данные в цифровой форме выступают ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности [10]. Базовым системообразующим принципом выступает смещение фокуса с автоматизации существующих бизнес-процессов к созданию новых цифровых экосистем, обеспечивающих сквозное взаимодействие органов власти, бизнеса и граждан на основе единых стандартов данных и цифровой среды.

Каждое направление программы включает задачи, этапы реализации, сроки исполнения и ответственных исполнителей, что обеспечивает переход от декларативных целей к измеримым результатам. Особое внимание уделено созданию условий для развития общества знаний, повышению конкурентоспособности национальной экономики и обеспечению цифрового суверенитета через технологическую независимость критической инфраструктуры [10].

Ключевым концептуальным сдвигом является признание данных самостоятельным экономическим активом. Программа закрепляет требования к машиночитаемости данных, методам построения и расширения моделей данных, управлению мастер-данными и метаданными, а также обеспечению семантической интероперабельности информационных систем, что создаёт методологический базис для перехода от бумажного документооборота к сквозным цифровым контурам управления, где данные передаются между системами без ручной обработки, минимизируя транзакционные издержки и риски искажения информации.

В отличие от традиционных стратегий, где целевые параметры часто носят агрегированный характер, программа оперирует дискретными контрольными точками, привязанными к календарным кварталам или годам (например, I квартал 2018 г., IV квартал 2020 г., 2024 год) (табл. 1) [10].

Таблица 1. Содержательная характеристика этапов Программы по направлениям цифровой экономики [составлено автором на основании [10]]
Table 1. Substantive characteristics of the stages of the Program in the areas of digital economy [compiled by the author based on [10]]

Направление развития	Характеристика вехи	Тип верификации	Экономическая интерпретация результата
Нормативное регулирование	Утверждение концепции первоочерёдных мер, снятие правовых ограничений, определение базовых правовых понятий	Нормативный акт, дорожная карта	Снижение регуляторных транзакционных издержек, создание правового поля для цифровых сделок и смарт-контрактов
Инфраструктура связи	Обеспечение ШПД в населённых пунктах (250-500 чел., 500-10 000 чел., >50 000 чел.), пилотные проекты 5G	Лицензионные обязательства, акты ввода	Расширение зоны покрытия цифровых сервисов, снижение логистических и коммуникационных барьеров для бизнеса
Кадры и образование	Создание профилей компетенций, фиксация персональных траекторий, внедрение электронных технологий обучения	Нормативные акты, профили в ИС	Формирование кадрового резерва, снижение дефицита цифровых компетенций, повышение производительности труда
Информационная безопасность	Анализ стандартов киберфизических систем, создание модели отечественного комплекса безопасности IoT	Стандарты, модели безопасности, целевые значения показателей	Минимизация рисков кибератак, защита критической инфраструктуры, снижение страховых и операционных издержек
Цифровые платформы	Определение потребностей отраслей, пилотные проекты индустриальных платформ, поддержка ≥10 платформ	Рекомендации, планы внедрения, акты поддержки	Формирование сетевых эффектов, снижение затрат на интеграцию, ускорение коммерциализации «сквозных» технологий

Анализ структуры этапов программы демонстрирует последовательную логику: от снятия правовых барьеров и создания инфраструктуры к формированию кадрового потенциала, обеспечению безопасности и запуску отраслевых платформ. Механизм верификации опирается на нормативные акты, акты выполненных работ, соглашения и отчёты, направляемые в уполномоченные органы, что обеспечивает прозрачность расходования бюджетных средств и контроль за достижением промежуточных результатов.

Таким образом, теоретико-концептуальный базис циркулярной экономики в российском контексте формируется на стыке экологической политики, промышленной стратегии и пространственного планирования. Его операционализация требует чёткой иерархизации документов стратегического уровня, синхронизации целевых ориентиров с механизмами финансирования и создания прозрачной системы мониторинга достижения контрольных точек.

Государственное регулирование в сфере ресурсосбережения и экономики замкнутого цикла в Российской Федерации строится на многоуровневой системе нормативно-правовых актов, включающей федеральные законы, указы Президента, распоряжения Правительства, документы стратегического планирования, ведомственные нормативные акты и региональные программы. Систематизация данных документов по уровню иерархии и функциональному назначению позволяет выявить целостную архитектуру государственного управления, обеспечивающую последовательный переход от линейной модели к циркулярной.

Федеральное законодательство закрепляет основные принципы, среди которых приоритет вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья, обязательность раздельного сбора, запрет на смешение различных категорий отходов при размещении, а также установление расширенной ответственности производителей и импортёров [3; 11]. Данный закон определяет правовые статусы отходов производства и потребления, вторичных ресурсов, лицензируемых видов деятельности, а также механизмы государственного регулирования, включая лицензирование, нормирование, государственный учёт и контроль. Важнейшим элементом выступает введение в законодательство понятия «вторичные ресурсы», что создаёт правовую основу для их признания товаром и формирования устойчивого спроса со стороны промышленного сектора.

Основы государственной политики в области экологического развития устанавливают целевые ориентиры в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и минимизации негативного воздействия на экосистемы, включая задачи по сокращению объёмов захоронения отходов, развитию инфраструктуры обращения с отходами и внедрению наилучших доступных технологий [8]. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года интегрирует экологические и ресурсосберегающие приоритеты в территориальное планирование, определяя опорные населённые пункты, геостратегические территории и межрегиональные кластеры, где целесообразно размещение объектов переработки и рециклинга [9].

Отраслевое стратегическое целеполагание реализуется через Стратегию развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утверждённую распоряжением Правительства РФ. Данный документ является основополагающим для формирования отраслевого каркаса циркулярной трансформации. В нём закреплены сценарии развития (консервативный и инновационный), целевые показатели вовлечения отходов в хозяйственный оборот, уровни локализации производства оборудования для переработки, а также перечень приоритетных направлений научно-технического развития в сфере глубокой переработки техногенного сырья [11]. Стратегия прямо указывает на необходимость максимального задействования международного опыта построения экономики замкнутого цикла и поэтапного замещения невозобновляемых природных ресурсов сырьём, полученным в процессе обработки и утилизации отходов.

Операционализация стратегических целей осуществляется через механизмы национального проектирования. Национальный проект «Экологическое благополучие», в состав которого входит федеральный проект «Экономика замкнутого цикла», детализирует мероприятия, ответственных исполнителей, источники финансирования и контрольные точки реализации. Паспорт федерального проекта содержит развёрнутую матрицу мероприятий, включая создание экотехнопарков, мусоросортировочных комплексов, производственно-технических объектов по обращению с отходами I-II классов опасности, а также разработку образовательных продуктов и информационно-пропагандистских мероприятий [6; 7].

Ведомственный уровень регулирования представлен нормативными актами Минприроды России, Росприроднадзора, Минпромторга России и других федеральных органов исполнительной власти. В частности, Минприроды России форми-

рует реестры мер государственной поддержки, определяющие условия предоставления субсидий, льготного лизинга, компенсационных выплат и иных форм финансового стимулирования для субъектов хозяйствования, осуществляющих деятельность в сфере обращения с отходами и экономики замкнутого цикла [12]. На региональном уровне реализация федеральных норм осуществляется через территориальные схемы обращения с отходами, региональные программы и акты субъектов Российской Федерации, которые должны соответствовать федеральному законодательству и учитывать пространственную специфику территорий [3].

Методические рекомендации по цифровой трансформации государственных корпораций и компаний с государственным участием детализируют операционный уровень цифровой трансформации, переводя стратегические ориентиры в плоскость измеримых показателей, архитектурных требований и процедурных алгоритмов. Документ вводит строгую терминологическую дифференциацию, разделяя системное, прикладное и инфраструктурное программное обеспечение, а также классифицируя типы ПО по степени включённости в Единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных (ЕРРП) [13].

Классификационный аппарат строится на основе матрицы соответствия классов программного обеспечения статусу регистрации в ЕРРП. Данная матрица позволяет количественно оценивать степень импортозамещения, выявлять критические зависимости от иностранных решений и формировать дорожные карты перехода на отечественные аналоги. Документ фиксирует целевые траектории доли отечественного ПО, поэтапно возрастающие от 50 % к 70 %, затем к 90 % и, в перспективе, к 100 % для ключевых классов систем (табл. 2) [13].

Таблица 2. Классификационная матрица программного обеспечения и статус импортозамещения [составлено авторами на основании [13]]
Table 2. Classification matrix of software and import substitution status [compiled by the authors based on [13]]

Класс (тип) программного обеспечения	Статус: в ЕРРП	Статус: не в ЕРРП	Целевое значение доли отечественного ПО	Механизм контроля и верификации
Системное программное обеспечение (ОС, СУБД)	Да	Нет	90-100 %	Реестр закупок, аудит ИТ-архитектуры
Офисное и прикладное программное обеспечение	Да	Нет	70-90 %	Отчёты о закупках, мониторинг лицензий
Специализированное отраслевое ПО	Да	Нет	50-70 %	Технические задания, сертификация
Облачные платформы и инфраструктурные сервисы	Да	Нет	90-100 %	Соглашения об уровне сервиса (SLA)

Экономическая интерпретация классификации заключается в снижении валютных рисков, минимизации лицензионных платежей иностранным вендорам, формировании внутреннего рынка ИТ-решений и стимулировании НИОКР в сфере разработки отечественного программного обеспечения. Поэтапное повышение целевых значений создаёт предсказуемый спрос для ИТ-компаний, позволяя планировать инвестиции в разработку и сертификацию продуктов.

Иерархическая структура нормативно-правового регулирования обеспечивает преемственность от концептуальных положений к операциональным механизмам. Однако эффективность данной системы напрямую зависит от качества межведомственной координации, синхронизации сроков реализации мероприятий, прозрачности мониторинга и адресности распределения ресурсов.

Эффективность государственного регулирования в сфере циркулярной экономики оценивается через систему количественных и качественных показателей, контрольных точек и целевых ориентиров, закреплённых в документах стратегического планирования. Анализ содержания указанного аппарата позволяет оценить степень операционализации стратегических целей, выявить приоритетные направления инфраструктурного развития и определить критерии достижения пороговых значений.

Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов до 2030 года устанавливает ключевые целевые показатели, отражающие прогресс в формировании отрасли и вовлечении отходов в хозяйственный оборот: доля утилизированных и обезвреженных отходов производства и потребления (целевое значение к 2030 году – 86 %), доля

твёрдых коммунальных отходов, направленных на обработку (80 %), уровень замещения природного сырья вторичным по отдельным видам отходов, а также степень локализации производства оборудования для переработки (90 % к 2030 году при базовом значении 45 % в 2016 году) [11]. Данные показатели коррелируют с задачами снижения материалоёмкости экономики, укрепления технологического суверенитета и формирования внутренних рынков вторичного сырья.

Федеральный проект «Экономика замкнутого цикла» детализирует контрольные точки реализации по годам, ответственным исполнителям и типам подтверждающих документов. Матрица мероприятий охватывает инфраструктурные объекты (производственно-технические комплексы, мусоросортировочные комплексы, экотехнопарки), нормативно-техническое регулирование (разработка стандартов на вторичное сырьё, утверждение нормативов утилизации), кадровое обеспечение (разработка образовательных продуктов, профориентация молодёжи), информационно-пропагандистскую деятельность (размещение контента в СМИ и сети Интернет) и финансовое администрирование (предоставление субсидий, исполнение кассовых планов) (табл. 3) [6-8].

Таблица 3. Ключевые целевые показатели и контрольные точки федеральных стратегических документов в сфере экономики замкнутого цикла [составлено авторами на основании [3; 5-11]]
Table 3. Key target indicators and milestones of federal strategic documents in the field of circular economy [compiled by the author based on [3; 5-11]]

Наименование документа	Целевой показатель / Мероприятие	Плановое значение / Срок	Уровень реализации	Характеристика подтверждающего документа
Стратегия развития промышленности по обращению с отходами до 2030 г.	Доля утилизированных и обезвреженных отходов производства и потребления	86% к 2030 г.	Минпром торг России, органы исполнительной власти субъектов РФ	Отраслевые отчёты, данные федерального статистическо го наблюдения
Стратегия развития промышленности по обращению с отходами до 2030 г.	Доля ТКО, направленных на обработку	80% к 2030 г.	Региональные операторы, Минприроды России	Территориаль ные схемы, отчёты операторов
Стратегия развития промышленности по обращению с отходами до 2030 г.	Уровень локализации производства оборудования для переработки	90% к 2030 г.	Минпром торг России, предприятия отрасли	Реестры промышленной продукции, сертификаты
Паспорт ФП «Экономика замкнутого цикла»	Завершение СМР по производственно-техническим комплексам для отходов I-II классов	2025-2026 гг.	ППК «РЭО»	Акты выполненных работ, ГИИС «Электронный бюджет»
Паспорт ФП «Экономика замкнутого цикла»	Утверждение проектной документации для объектов обращения с отходами	01.10.2025 – 30.09.2029	ППК «РЭО»	Проектная документация, ГИИС УНП «Электронный бюджет»
Паспорт ФП «Экономика замкнутого цикла»	Предоставление субсидий и исполнение кассовых планов	Ежеквартально/Ежегодно (2024-2030)	ППК «РЭО»	Отчёты о выполнении соглашений, ГИИС УНП
Паспорт ФП «Экономика замкнутого цикла»	Разработка образовательных продуктов по обращению с отходами	До 2029 г.	ППК «РЭО»	Утверждённые учебные планы, отчёты о размещении контента

Индикаторы Стратегии пространственного развития дополняют отраслевые показатели территориальными метриками: долей опорных населённых пунктов с функционирующей инфраструктурой обращения с отходами, уровнем межрегиональной кооперации в сфере рециклинга, степенью сбалансированности пространственного размещения производственно-технических объектов относительно источников образования отходов и рынков сбыта вторичного сырья [9]. Данная пространственная привязка позволяет минимизировать логистические издержки, повысить рента-

бельность перерабатывающих комплексов и обеспечить равномерное покрытие территории страны инфраструктурой замкнутого цикла.

Центральным элементом Методических рекомендаций [13] выступает формализованный алгоритм оценки эффективности цифровой трансформации, основанный на расчёте ключевого показателя эффективности (КПЭ). Документ закрепляет базовую формулу расчёта интегрального показателя цифровизации:

$$КПЭ_{ЦФ} = \frac{S_1}{S_2} * 100\ \%\ , \quad (1)$$

где: $КПЭ_{ЦФ}$ – интегральный ключевой показатель эффективности цифровой трансформации (в процентах);

S_1 – фактический объём цифровизированных бизнес-процессов, измеренный в количественных или стоимостных единицах (например, число автоматизированных процессов, объём данных в машиночитаемом формате, доля закупок отечественного ПО);

S_2 – плановый (целевой) объём цифровизированных бизнес-процессов на соответствующий отчётный период, утверждённый в дорожной карте цифровой трансформации компании или корпорации.

Показатель S_1 отражает фактический уровень внедрения цифровых инструментов и отражает реальную степень трансформации операционной деятельности компании. Его рост свидетельствует о снижении ручного труда, ускорении бизнес-процессов и повышении прозрачности управленческих решений.

Показатель S_2 выступает нормативным ориентиром, определяющим бюджетные, временные и ресурсные ограничения проекта цифровой трансформации. Отклонение S_1 от S_2 в меньшую сторону сигнализирует о рисках срыва сроков, недофинансирования или недостаточной компетенции исполнителей.

Множитель ×100 % обеспечивает приведение показателя к процентной шкале, что позволяет проводить кросс-секционный анализ между компаниями разного масштаба и отраслевой принадлежности.

Результат $КПЭ_{ЦФ}$>100 % свидетельствует об опережающем выполнении плана или завышении первоначальных нормативов; значение $КПЭ_{ЦФ}$<70 % указывает на критическое отставание и требует пересмотра архитектуры проекта или увеличения инвестиционного пула.

Для детализации оценки Методические рекомендации предполагают разложение общего КПЭ на субпоказатели, оценивающие отдельные компоненты цифровой зрелости:

$$КПЭ_{ЦФ} = w_1 * I_{arch} + w_2 * I_{data} + w_3 * I_{sec} + w_4 * I_{hr}, \quad (2)$$

где: I_{arch} – индекс соответствия ИТ-архитектуры целевым требованиям (микросервисы, облачная нативность, интероперабельность);

I_{data} – индекс качества и доступности данных (машиночитаемость, мастер-данные, метаданные);

I_{sec} – индекс уровня информационной безопасности (соответствие стандартам, отсутствие инцидентов, использование отечественных СКЗИ);

I_{hr} – индекс цифровых компетенций персонала (доля сотрудников, прошедших обучение, наличие цифровых профилей компетенций);

w_1, w_2, w_3, w_4 – весовые коэффициенты, сумма которых равна 1, определяемые в зависимости от стратегических приоритетов компании [14-18].

Финансовая интерпретация формулы (2) заключается в обеспечении сбалансированности инвестиций: чрезмерный фокус на инфраструктуре (I_{arch}) при отставании в компетенциях (I_{hr}) или безопасности (I_{sec}) создаёт риски нецелевого использования капитала и уязвимости цифрового периметра. Взвешенная агрегация позволяет выявлять дисбалансы и адресно корректировать бюджет цифровой трансформации.

Траектория импортозамещения программного обеспечения синхронизирована с требованиями Программы «Цифровая экономика» и предполагает поэтапное замещение иностранных решений российскими аналогами из ЕРРП. Контрольные точки привязаны к календарным планам закупок, аудиту лицензионного портфеля и оценке технического соответствия отечественных продуктов. Экономический эффект от реализации траектории оценивается через: снижение валютных рисков и лицензионных отчислений; формирование внутреннего спроса на ИТ-решения и стимулирование НИОКР; повышение отказоустойчивости критических систем за счёт локализации исходного кода и инфраструктуры поддержки; соответствие требованиям регуляторов в сфере защиты персональных и государственных данных.

Методические рекомендации закрепляют требования к переходу на государственную единую облачную платформу, что обеспечивает консолидацию вычислительных ресурсов, снижение капитальных затрат на собственные ЦОДы и повышение масштабируемости ИТ-сервисов. Документ фиксирует необходимость перехода от монолитных архитектур к микросервисным, внедрения практик DevOps для ускорения выпуска обновлений и обеспечения непрерывности бизнес-процессов [13; 18-21].

Индикаторно-целевой аппарат характеризуется высокой степенью детализации, чёткими сроками реализации и прозрачными механизмами верификации. Однако его эффективность напрямую зависит от качества администрирования, своевре-

менности финансирования, отсутствия бюрократических барьеров при согласовании проектной документации и способности регионов адаптировать федеральные ориентиры к локальным условиям.

Реализация политики ресурсосбережения и экономики замкнутого цикла требует сформированной институциональной среды, включающей координирующие органы, исполнителей, финансовые институты, механизмы стимулирования и инфраструктурные объекты. Институциональная архитектура регулирования в Российской Федерации носит многоуровневый характер и опирается на сочетание административных, экономических и нормативно-технических инструментов.

Ключевым координирующим органом выступает Минприроды России, осуществляющее выработку государственной политики, нормативно-правовое регулирование, контроль и мониторинг в сфере обращения с отходами. В качестве оператора федеральных проектов и инфраструктурных инициатив функционирует публично-правовая компания «Российский экологический оператор» (ППК «РЭО»), которая координирует деятельность региональных операторов, привлекает внебюджетное финансирование, обеспечивает реализацию проектов государственно-частного партнёрства и аккумулирует экспертные компетенции в области обращения с отходами. На региональном уровне ответственность за реализацию территориальных схем, организацию раздельного сбора и контроль за деятельностью региональных операторов несут органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Экономический механизм государственной поддержки базируется на сочетании прямых финансовых вливаний, льготного кредитования, субсидирования и налоговых преференций. Ведомственный реестр мер поддержки, сформированный Минприроды России, включает следующие направления: предоставление субсидий из федерального бюджета на возмещение части затрат на создание и модернизацию инфраструктуры обращения с отходами, компенсацию недополученных доходов по договорам льготного лизинга оборудования для переработки, финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в сфере глубокой переработки вторичного сырья, а также поддержку экспорта оборудования и технологий рециклинга.

Важнейшим инструментом экономического стимулирования выступает расширенная ответственность производителей (РОП), обязывающая производителей и импортёров обеспечивать утилизацию выпускаемых товаров и упаковки после утраты ими потребительских свойств. Механизм РОП формирует финансовые потоки, направляемые в бюджет и инфраструктуру переработки, создаёт ценовые сигналы для экодизайна и продления жизненного цикла продукции, а также стимулирует развитие рынка вторичного сырья. Динамика нормативов утилизации по группам товаров и упаковке, установленная на период 2024-2029 гг., обеспечивает постепенное повышение требований к производителям и формирование устойчивого спроса на услуги по переработке.

Инфраструктурная поддержка реализуется через создание сети экотехнопарков, мусоросортировочных комплексов и производственно-технических объектов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов. Экотехнопарки выступают ядрами промышленного симбиоза, обеспечивая взаимозависимость материально-сырьевых и энергетических потоков, совместное использование инженерной инфраструктуры, концентрацию научно-исследовательского потенциала и создание условий для локализации высокотехнологичного оборудования [22; 23]. Поддержка строительства данных объектов осуществляется через механизмы государственно-частного партнёрства, концессионные соглашения и субсидирование процентных ставок по кредитам (табл. 4).

Таблица 4. Классификация мер государственной поддержки в сфере экономики замкнутого цикла [составлено автором на основании [3-11]]
Table 4. Classification of government support measures in the field of circular economy [compiled by the author based on [3-11]]

Тип поддержки	Инструмент / Механизм	Целевое назначение	Ответственный орган / Исполнитель	Источники финансирования
Финансовая	Субсидии на создание инфраструктуры	Возмещение части капитальных затрат на строительство МСК, ПТК, экотехнопарков	Минприроды России, ППК «РЭО»	Федеральный бюджет, средства ГИИС УНП
Финансовая	Льготный лизинг оборудования	Компенсация недополученных доходов лизингодателям для снижения стоимости оборудования для переработки	Минприроды России, АО «Росагролизинг»	Федеральный бюджет, соглашения о субсидировании

Продолжение табл. 4
Continuation of table 4

Тип поддержки	Инструмент / Механизм	Целевое назначение	Ответственный орган / Исполнитель	Источники финансирования
Экономическая	Расширенная ответственность производителей	Формирование финансовых потоков на утилизацию, стимулирование экодизайна	Минприроды России, Росприроднадзор	Экологический сбор, прямые договоры производителей
Инфраструктурная	Создание экотехнопарков и ПТК	Формирование промышленных кластеров рециклинга, локализация технологий	Региональные власти, ППК «РЭО», инвесторы	ГЧП, концессии, субсидии, внебюджетные источники
Научно-техническая	Субсидирование НИОКР	Разработка технологий глубокой переработки, стандартов на ВМР, адаптация оборудования	Минпромторг, научные центры, отраслевые институты	Федеральный бюджет, отраслевые фонды
Нормативно-техническая	Стандартизация и нормирование	Установление требований к качеству ВМР, нормативов утилизации, ГОСТов	Росстандарт, Минприроды России, технические комитеты	Бюджетные средства на разработку стандартов

Нормативно-техническая поддержка включает разработку и актуализацию национальных стандартов на продукцию из вторичного сырья, установление критериев отнесения отходов к вторичным ресурсам, гармонизацию технических регламентов с международными требованиями и создание системы сертификации оборудования для переработки. Данные меры снижают барьеры для входа циркулярных товаров на рынки государственных и корпоративных закупок, формируют стабильный спрос и повышают инвестиционную привлекательность проектов замкнутого цикла.

Институциональная архитектура регулирования демонстрирует высокую степень проработки инструментов, однако её эффективность зависит от качества межведомственной координации, скорости согласования проектной документации, прозрачности распределения субсидий и способности регионов адаптировать федеральные механизмы к локальным экономическим условиям.

Эффективность реализации политики ресурсосбережения и экономики замкнутого цикла напрямую зависит от пространственной организации инфраструктурных объектов, степени сбалансированности размещения источников образования отходов и мощностей по их переработке, а также от учёта региональных особенностей экономической структуры, логистических сетей и природно-климатических условий. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года интегрирует экологические и ресурсосберегающие приоритеты в систему территориального планирования, определяя опорные населённые пункты, геостратегические территории и межрегиональные кластеры как базовые единицы пространственной организации циркулярной трансформации.

Пространственная дифференциация мер реализации обусловлена неоднородностью экономического развития субъектов Российской Федерации. В регионах с высокой концентрацией промышленности и урбанизации (центры экономического роста) приоритет отдаётся созданию многофункциональных сортировочных комплексов, экотехнопарков и производственно-технических объектов по глубокой переработке промышленных и коммунальных отходов. В геостратегических и арктических территориях, характеризующихся ограниченной транспортной доступностью и высокой стоимостью логистики, целесообразно внедрение локальных замкнутых циклов, автономных систем утилизации, модульных перерабатывающих установок и технологий компостирования органических фракций, что снижает зависимость от вывоза отходов за пределы региона и минимизирует экологические риски.

Межрегиональная кооперация выступает ключевым элементом пространственной организации. Создание кластеров промышленного симбиоза, где отходы одного предприятия становятся сырьём для другого, позволяет оптимизировать материальные потоки, снизить транспортные издержки и повысить рентабельность перерабатывающих производств. Территориальные схемы обращения с отходами, разрабатываемые на уровне субъектов Федерации, должны учитывать не только административные границы, но и логистические коридоры, наличие сырьевых баз, рынки сбыта вторичной продукции и потенциал интеграции в межрегиональные производственные цепочки.

Региональная специфика также проявляется в структуре образования отходов. В лесопромышленных регионах значительную долю составляют отходы древесины,

кора, опилки, щепа и бракованная продукция, которые могут быть вовлечены в производство биотоплива, композитных материалов, картона и целлюлозы. В аграрных регионах приоритет отдаётся переработке органических отходов сельского хозяйства, производству биогаза, компостированию и рекуперации питательных веществ для удобрения почв. В индустриальных центрах фокус смещается на утилизацию металлолома, шламов, золошлаковых отходов, отработанных масел, полимеров и электронных отходов, требующих высокотехнологичных линий сортировки и глубокой переработки [2].

Информационно-аналитическое обеспечение пространственного планирования базируется на использовании цифровых платформ управления комплексным социально-экономическим и пространственным развитием, интеграции данных ЕГИС УО, территориальных схем и систем мониторинга материальных потоков. Данные инструменты позволяют визуализировать зоны образования отходов, оптимальные локации для размещения перерабатывающих комплексов, логистические маршруты и прогнозировать нагрузку на инфраструктуру, что повышает точность принятия управленческих решений и снижает инвестиционные риски.

Реализация пространственно-территориальных аспектов требует гибкого подхода к регулированию, учёта локальных экономических моделей, развития транспортной и энергетической инфраструктуры в удалённых регионах, а также создания стимулов для привлечения частных инвестиций в проекты замкнутого цикла на территориях с низким инвестиционным рейтингом. Успешность имплементации напрямую влияет на сбалансированность пространственного развития, снижение межрегиональной дифференциации и укрепление ресурсной устойчивости национальной экономической системы в целом.

Анализ двух документов демонстрирует высокую степень методологической преемственности. Программа «Цифровая экономика» задаёт стратегический контур, определяя целевые вехи, требования к инфраструктуре, данным и безопасности, а также общие ориентиры по доле отечественного ПО. Методические рекомендации детализируют данный контур на операционном уровне, переводя стратегические цели в формульные конструкции расчёта КПЭ, классификационные матрицы ПО, архитектурные требования и процедуры верификации (табл. 5).

Таблица 5. Сопоставление стратегических вех и операционных КПЭ [составлено авторами на основании [3-11]]
Table 5. Comparison of strategic milestones and operational KPIs [compiled by the authors based on [3-11]]

Стратегический ориентир (Программа)	Операционный конструкт (Методические рекомендации)	Механизм синхронизации
Обеспечение преимущественной доли закупаемого российского ПО	Целевые траектории 50 % → 70 % → 90 % → 100 % по классам ПО в ЕРРП	Включение долей закупки в формулу S_1 расчёта $КПЭ_{цф}$
Создание отечественных цифровых платформ для исследований и разработок	Требования к микросервисной архитектуре, облачной нативности, DevOps	Индекс I_{arch} в формуле (2), верификация через аудит ИТ-ландшафта
Разработка стандартов обработки больших данных и семантическая интероперабельность	Индекс качества и доступности данных I_{data}, требования к мастер-данным	Включение метрик машиночитаемости и интероперабельности в расчёт субпоказателей
Обеспечение защиты прав и свобод в цифровом пространстве, цифровой суверенитет	Индекс информационной безопасности I_{sec}, использование отечественных СКЗИ	Мониторинг инцидентов, аудит соответствия стандартам, верификация в рамках $КПЭ_{цф}$

Синхронизация обеспечивается через единый методологический подход: стратегические этапы транслируются в целевые значения операционных индексов, которые агрегируются в интегральный КПЭ цифровизации [24; 25]. Это позволяет органам стратегического планирования контролировать достижение макроэкономических целей через измеримые микроэкономические метрики компаний с государственным участием [26-33].

Рассмотренный нормативно-методологический аппарат обладает высоким интеграционным потенциалом для отраслевого регулирования, включая сферу обращения с отходами, циркулярной экономики и экологического мониторинга. Требования к машиночитаемости данных, семантической интероперабельности платформ и созданию отраслевых цифровых платформ могут быть транспонированы на инфраструктуру прослеживаемости вторичного сырья, системы мониторинга материальных потоков и цифровые контуры расширенной ответственности производителей.

Формульный аппарат расчёта КПЭ может быть адаптирован для оценки эффективности цифровизации отраслевых процессов:

S_1 может отражать долю предприятий, перешедших на электронный учёт отходов,

объём данных в формате ЕГИС УО, количество интеграций с ГИИС «Электронный бюджет»;

S_2 может соответствовать целевым показателям паспорта федерального проекта «Экономика замкнутого цикла» или отраслевой стратегии;

индексы I_{data} и I_{sec} обеспечивают контроль качества данных о движении вторичных ресурсов и защиту коммерческой информации участников рынка от несанкционированного доступа.

Таким образом, методологический каркас, закреплённый в рассмотренных документах, создаёт универсальную основу для построения цифровых экосистем в любой отрасли, обеспечивая прозрачность, контролируемость и масштабируемость трансформационных процессов.

Выводы

Проведённый анализ нормативно-стратегического контура государственного регулирования позволяет сделать вывод о сформированности целостной архитектуры управления, объединяющей законодательные основания, документы стратегического планирования, целевые ориентиры, институциональные механизмы и инструменты государственной поддержки. Иерархия документов обеспечивает последовательный переход от концептуальных положений к операциональным механизмам, где федеральные законы закрепляют правовые статусы и принципы, стратегические документы определяют сценарии развития и целевые параметры, а паспорта федеральных проектов и ведомственные реестры детализируют контрольные точки, ответственных исполнителей и механизмы финансирования.

Индикаторно-целевой аппарат характеризуется высокой степенью детализации и прозрачностью верификации. Целевые показатели доли утилизации, уровня локализации оборудования, объёмов строительства экотехнопарков и нормативов РОП формируют измеримую систему координат для мониторинга прогресса.

Институциональная архитектура, включающая Минприроды России, ППК «РЭО», региональных операторов, финансовые институты и отраслевые научные центры, создаёт необходимый кадровый, экспертный и управленческий потенциал для реализации масштабных инфраструктурных и технологических проектов.

Механизмы государственной поддержки, представленные в виде субсидий, льготного лизинга, механизмов РОП, нормативно-технического регулирования и инфраструктуры экотехнопарков, формируют комплексную систему стимулирования, направленную на снижение капитальных барьеров, формирование устойчивого спроса на вторичное сырьё, локализацию высокотехнологичного оборудования и развитие кадровых компетенций. Пространственно-территориальная дифференциация мер реализации, закреплённая в Стратегии пространственного развития, обеспечивает учёт региональной специфики, оптимизацию логистических цепочек, развитие межрегионального промышленного симбиоза и снижение асимметрии в обеспеченности инфраструктурой обращения с отходами.

Ключевым результатом исследования является реконструкция формульного аппарата расчёта ключевых показателей эффективности цифровизации, включающего базовую формулу КПЭЦФ и её декомпозицию на взвешенные субпоказатели архитектурной зрелости, качества данных, информационной безопасности и цифровых компетенций персонала.

Практическое применение предложенных подходов требует дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы, ускорения стандартизации продукции из вторичных ресурсов, расширения механизмов зелёного финансирования, развития образовательных программ в сфере циркулярных технологий и интеграции индикаторов замкнутого цикла в системы территориального планирования. Дальнейшие исследования целесообразно направить на формализацию взаимосвязей между показателями нормативно-стратегических документов и метриками экономики замкнутого цикла, а также на установление количественных корреляций между циркулярными индикаторами и параметрами устойчивости экономических систем, что позволит сформировать верифицируемую аналитическую базу для принятия управленческих решений на всех уровнях государственного управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ходковская Ю.В., Малых О.Е., Фазрахманов И.И. и др. Циркулярная экономика: императивы устойчивого развития экосистемы региона // ЦИТИСЭ. 2022. № 2(32). С. 507-518. DOI 10.15350/2409-7616.2022.2.44. EDN: JTANRQ.

2. Каштелян Т.В., Рязанова О.Е., Золотарёва В.П. Проблемы и перспективы развития циркулярной экономики России и Беларуси (на основе ресурсов леса) // Вестник Гомельского государственного технического университета им. П.О. Сухого. 2020. № 2(81). С. 98-106. EDN: DWWNJC.

3. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/12555?ysclid=mos2enhvgy853849485.

4. Фролов В.В. Управление отходами в России: переход к циркулярной экономике как путь к экологической безопасности: рукопись. Электрон. текстовые дан. [Б. м.: б. и.], [б. г.]. Режим доступа: локальный. Загл. с титул. экрана. Текст : электронный.

5. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921?ysclid=mos27pnk7j815137331.
6. Паспорт федерального проекта «Экономика замкнутого цикла» (в составе национального проекта «Экологическое благополучие»). URL: https://prirodnadzor.admhmao.ru/upload/iblock/e87/1c2ecvg1jeg196wsnyrvo35bf846rz1u/Federalnyy-proekt-Ekonomika-zamknutogo-tsikla.pdf.
7. Презентация национального проекта «Экологическое благополучие». URL: http://static.government.ru/media/files/PIXXPUMpjfVoseAmHFZY266AeT01WVjk.pdf.
8. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70069264/?ysclid=mos2kp129q8383864l2.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года». URL: https://docs.cntd.ru/document/1310767692?ysclid=mos2jc1k7s359541250.
10. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf.
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_289114/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/?ysclid=mos2digc73133770845.
12. Меры поддержки, представленные Минприроды России (ведомственный реестр). URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity/publications.
13. Методические рекомендации по цифровой трансформации государственных корпораций и компаний с государственным участием. URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/1400202312280bnovlennyiemetodicheskierekomendatsiiv12sokraschennyie-1.pdf.
14. Трейер В.В. Современная экономика как система взаимосвязанных цифровых платформ // Информационное общество. 2020. № 2. С. 20-29. EDN: GDFXTS.
15. Славин Б. Цифровые платформы в государственном управлении России: проблемы и перспективы // БИТ. Бизнес & Информационные технологии. 2024. № 8(141). С. 28-32. EDN: EMQJTI.
16. Мамитова Н.В., Селивёрстова А.Д. Цифровое государство: проблемы построения в Российской Федерации // Государственная служба. 2019. Т. 21, № 2(118). С. 16-22. DOI 10.22394/2070-8378-2019-21-2-16-22. EDN: XMQUKY.
17. Горюнов В.С. Глобальное информационное общество как геополитическая информационная платформа, на основе которой строится система взаимоотношений между государствами // Экономика, социология и право. 2015. № 3. С. 101-103. EDN: UMCWXP.
18. Николаева А.Б., Чугунов К.В., Юдина С.В. Качество электронных государственных услуг: проблема, подходы к оценке и измерители // Экономика и управление: проблемы, решения. 2023. Т. 6, № 10(139). С. 175-187. DOI 10.36871/ek.up.p.r.2023.10.06.020. EDN: EYOTJV.
19. Куровский С.В., Мишин Д.А., Лебедев С.Г. Цифровые технологии в системе государственного управления как инструмент реформирования // Закон и власть. 2025. № 5. С. 31-37. EDN: ARNNNE.
20. Селезнёв А.Г. Государственное планирование и управление с использованием цифровых технологий // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7, № 4(25). С. 276-279. EDN: YSZHSP.
21. Минашкин В.Г., Прохоров П.Э. Статистический анализ использования цифровых технологий в организациях: региональный аспект // Статистика и Экономика. 2018. Т. 15, № 5. С. 51-62. DOI 10.21686/2500-3925-2018-5-51-62. EDN: YRTDTV.
22. Буханцев А.А. Технологические платформы как инструмент обеспечения экономической безопасности: системный анализ механизмов формирования независимых технологических цепочек и снижения критических импортных зависимостей в стратегически важных секторах экономики // Вестник евразийской науки. 2025. Т. 17, № S2. EDN: RFZYUS.
23. Мирошниченко М.А. Новая траектория развития России: от цифровой экономики к экономике данных и цифровой трансформации государства // Общество и экономика знаний: управление капиталами в цифровой экономике. KSEM-2025: материалы XV Международной научно-практической конференции. Краснодар, 17-19 апреля 2025 года. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2025. С. 62-85. EDN: SHYEHQ.
24. Салютина Т.Ю., Кузовков А.Д. Анализ методов и подходов к измерению процессов информатизации и движения к информационному обществу // T-Comm: Телекоммуникации и транспорт. 2016. Т. 10, № 6. С. 52-57. EDN: WHOWSV.
25. Клочкова Е.Н. Статистический подход к исследованию развития информационного общества в контексте мировых тенденций // Статистика и Экономика. 2016. № 5. С. 23-28. DOI 10.21686/2500-3925-2016-5-23-28. EDN: UQBGWL.
26. Каунов Е.Н., Эккерт А.Я., Кравченко А.В., Мастер А.А. Цифровые платформы оценки деятельности государственных служащих // Государственное управление и политика в цифровую эпоху: сборник докладов III Международной научной конференции. Москва, 30 мая 2024 года. Москва: Блок-Принт, 2025. С. 89-104. EDN: MPENBE.
27. Цифровые экосистемы в России: эволюция, типология, подходы к регулированию / Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара. URL: https://www.iep.ru/files/news/Issledovanie_jekosistem_Otchet.pdf.
28. Мамедова Н.А., Уринцов А.И. Управление информацией как фактор перехода государства от информационной экономики к цифровой экономике // Открытое образование. 2021. Т. 25, № 2. С. 15-28. DOI 10.21686/1818-4243-2021-2-15-28. EDN: HUEOTA.

29. Кожевникова Г.В., Сольская И.Ю. Основные направления развития и внедрения цифровых платформ в государственное управление на Дальнем Востоке // Цифровое общество: образование, экономика, технологии: Сборник материалов II Международной научно-практической конференции. В 2-х частях. Новокузнецк, 22 марта 2024 года. Часть 2. Москва: ООО АКТУАЛЬНОСТЬ.РФ, 2024. С. 193-198. EDN: CXGYRT.
30. Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е. Государственные цифровые платформы: ключевые особенности и основные сценарии развития: доклад к XXII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13-30 апр. 2021 г. Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021. 32 с. ISBN 978-5-7598-2516-6. DOI 10.17323/978-5-7598-2516-6. EDN: QEBHFJ.
31. Кабанов Ю.А., Санина А.Г., Стырин Е.М. Цифровая трансформация государства и социально-экономическое неравенство в кросс-национальной перспективе // Журнал исследований социальной политики. 2024. Т. 22, № 2. С. 195-208. DOI 10.17323/727-0634-2024-22-2-195-208. EDN: BKFCQS.
32. Санина А.Г., Семёнова А.М., Стырин Е.М., Атаева А.Г. Цифровое доверие как основа датацентричного управления: результаты опросного эксперимента // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2025. № 1(185). С. 168-194. DOI 10.14515/monitoring.2025.1.2582. EDN: RSNNJD.
33. Дмитриева Н.Е. Электронные обращения граждан в органы власти: сравнительный анализ стран БРИКС // Информационное общество. 2024. № 5. С. 47-61. EDN: CKVUAG.

Информация об авторах
Родионов Алексей Владимирович – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и финансов Липецкого филиала РАНХиГС
Яшин Сергей Николаевич – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС
Яшина Надежда Игоревна – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов и правового регулирования финансового рынка Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС
Качанова Елена Анатольевна – доктор экономических наук, профессор, декан факультета экономики и менеджмента Уральского института управления – филиала РАНХиГС

REFERENCES

1. Khodkovskaya, Yu.V., Malykh, O.E., Fazrakhmanov, I.I. et al. (2022). Circular economy: imperatives for sustainable development of the regional ecosystem. CITISE, 2(32), 507-518. DOI 10.15350/2409-7616.2022.2.44. EDN: JTANRQ. (In Russ.)
2. Kashtelyan, T.V., Ryazanova, O.E., Zolotareva, V.P. (2020). Problems and prospects for the development of the circular economy in Russia and Belarus (based on forest resources). Bulletin of the Sukhoi Gomel State Technical University, 2(81), 98-106. EDN: DWWNJC. (In Russ.)
3. Federal Law No. 89-FZ of June 24, 1998 "On Production and Consumption Waste". URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/12555?ysclid=mos2enhvgy853849485. (In Russ.)
4. Frolov, V.V. (n.d.). Waste management in Russia: transition to a circular economy as a path to environmental safety: manuscript. Electronic text data. [S.l. : s.n.]. Local access. Title from title screen. Text : electronic. (In Russ.)
5. Decree of the President of the Russian Federation No. 208 of May 13, 2017 "On the Economic Security Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030". URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921?ysclid=mos27pnk7j815137331. (In Russ.)
6. Passport of the Federal Project "Circular Economy" (as part of the National Project "Environmental Well-being"). URL: https://prirodnadzor.admhmao.ru/upload/iblock/e87/1c2ecvg1jeg196wsnyrvo35bf846rz1u/Federalnyy-proekt-Ekonomika-zamknutogo-tsikla.pdf. (In Russ.)
7. Presentation of the National Project "Environmental Well-being". URL: http://static.government.ru/media/files/PIXXPUMpjfVoseAmHFZY266AeT01WVjk.pdf. (In Russ.)
8. Fundamentals of State Policy in the Field of Environmental Development of the Russian Federation for the period up to 2030. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70069264/?ysclid=mos2kp129q838386412. (In Russ.)
9. Order of the Government of the Russian Federation No. 4146-r of December 28, 2024 "On approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast up to 2036". URL: https://docs.cntd.ru/document/1310767692?ysclid=mos2jc1k7s359541250. (In Russ.)
10. Program "Digital Economy of the Russian Federation". URL: http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf. (In Russ.)
11. Order of the Government of the Russian Federation No. 84-r of January 25, 2018 "On approval of the Strategy for the Development of Industry for Processing, Recycling and Disposal of Production and Consumption Waste for the period up to 2030". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_289114/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/?ysclid=mos2digc73133770845. (In Russ.)
12. Support measures presented by the Ministry of Natural Resources of Russia (departmental register). URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity/publications. (In Russ.)
13. Methodological recommendations for the digital transformation of state corporations and companies with state participation. URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/140020231228obnovlennyiemetodicheskierekomendatsiiv12sokraschennyie-1.pdf. (In Russ.)
14. Treier, V.V. (2020). Modern economy as a system of interconnected digital platforms. Information Society, 2, 20-29. EDN: GDFXTS. (In Russ.)
15. Slavin, B. (2024). Digital platforms in public administration in Russia: problems and prospects. BIT. Business & Information Technology, 8(141), 28-32. EDN: EMQJTI. (In Russ.)
16. Mamitova, N.V., Seliverstova, A.D. (2019). Digital state: problems of construction in the Russian Federation. Public Administration, 21(118), 16-22. DOI 10.22394/2070-8378-2019-21-2-16-22. EDN: XMQUKY. (In Russ.)

17. Goryunov, V.S. (2015). Global information society as a geopolitical information platform on the basis of which the system of relations between states is built. Economics, Sociology and Law, 3, 101-103. EDN: UMCWXP. (In Russ.)
18. Nikolaeva, A.B., Chugunov, K.V., Yudina, S.V. (2023). Quality of electronic public services: problem, assessment approaches and indicators. Economics and Management: Problems, Solutions, 6;139, 175-187. DOI 10.36871/ek.up.p.r.2023.10.06.020. EDN: EYOTJV. (In Russ.)
19. Kurovsky, S.V., Mishin, D.A., Lebedev, S.G. (2025). Digital technologies in the public administration system as a reform tool. Law and Power, 5, 31-37. EDN: ARNNNE. (In Russ.)
20. Seleznev, A.G. (2018). State planning and management using digital technologies. Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration, 7;25, 276-279. EDN: YSZHSP. (In Russ.)
21. Minashkin, V.G., Prokhorov, P.E. (2018). Statistical analysis of the use of digital technologies in organizations: regional aspect. Statistics and Economics, 15;5, 51-62. DOI 10.21686/2500-3925-2018-5-51-62. EDN: YRTDTV. (In Russ.)
22. Bukhantsev, A.A. (2025). Technological platforms as a tool for ensuring economic security: a systematic analysis of mechanisms for the formation of independent technological chains and reduction of critical import dependencies in strategically important sectors of the economy. Bulletin of Eurasian Science, 17;S2. EDN: RFZYUS. (In Russ.)
23. Miroshnichenko, M.A. (2025). A new trajectory for Russia's development: from the digital economy to the data economy and digital transformation of the state. Society and knowledge economy: capital management in the digital economy. KSEM-2025: materials of the XV International Scientific and Practical Conference. Krasnodar, April 17-19, 2025. Krasnodar: Kuban State University, 62-85. EDN: SHYEHQ. (In Russ.)
24. Salyutina, T.Yu., Kuzovkov, A.D. (2016). Analysis of methods and approaches to measuring the processes of informatization and movement towards the information society. T-Comm: Telecommunications and Transport, 10;6, 52-57. EDN: WHOWSV. (In Russ.)
25. Klochkova, E.N. (2016). Statistical approach to the study of the development of the information society in the context of global trends. Statistics and Economics, 5, 23-28. DOI 10.21686/2500-3925-2016-5-23-28. EDN: UQBGWL. (In Russ.)
26. Kaunov, E.N., Eckert, A.Ya., Kravchenko, A.V., Master, A.A. (2025). Digital platforms for evaluating the performance of civil servants. Public administration and politics in the digital era: collection of reports of the III International Scientific Conference. Moscow, May 30, 2024. Moscow: Blok-Print, 89-104. EDN: MPENBE. (In Russ.)
27. Digital ecosystems in Russia: evolution, typology, approaches to regulation / Gaidar Institute for Economic Policy. URL: https://www.iep.ru/files/news/Issledovanie_jekosistem_Otchet.pdf. (In Russ.)
28. Mamedova, N.A., Urintsov, A.I. (2021). Information management as a factor of the state's transition from an information economy to a digital economy. Open Education, 25;2, 15-28. DOI 10.21686/1818-4243-2021-2-15-28. EDN: HUEOTA. (In Russ.)
29. Kozhevnikova, G.V., Solskaya, I.Yu. (2024). Main directions of development and implementation of digital platforms in public administration in the Far East. Digital society: education, economy, technology: collection of materials of the II International Scientific and Practical Conference. In 2 parts. Novokuznetsk, March 22, 2024. Part 2. Moscow: AKTUALNOST.RF LLC, 193-198. EDN: CXGYRT. (In Russ.)
30. Styrin, E.M., Dmitrieva, N.E. (2021). State digital platforms: key features and main development scenarios. Report for the XXII April International Scientific Conference on Problems of Economic and Social Development. Moscow, April 13-30, 2021. Moscow: National Research University Higher School of Economics, 32 p. ISBN 978-5-7598-2516-6. DOI 10.17323/978-5-7598-2516-6. EDN: QEBHFJ. (In Russ.)
31. Kabanov, Yu.A., Sanina, A.G., Styrin, E.M. (2024). Digital transformation of the state and socio-economic inequality in a cross-national perspective. Journal of Social Policy Studies, 22;2, 195-208. DOI 10.17323/727-0634-2024-22-2-195-208. EDN: BKFCQS. (In Russ.)
32. Sanina, A.G., Semenova, A.M., Styrin, E.M., Ataeva, A.G. (2025). Digital trust as a basis for data-centric management: results of a survey experiment. Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes, 1(185), 168-194. DOI 10.14515/monitoring.2025.1.2582. EDN: RSNNJD. (In Russ.)
33. Dmitrieva, N.E. (2024). Electronic appeals of citizens to authorities: a comparative analysis of the BRICS countries. Information Society, 5, 47-61. EDN: CKVUAG. (In Russ.)

Information about the authors
Aleksey V. Rodionov – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Economics and Finance, Lipetsk Branch of RANEPA
Sergey N. Yashin – Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of the Nizhny Novgorod Institute of Management – Branch of RANEPA
Nadezhda I. Yashina – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Finance and Legal Regulation of the Financial Market, Nizhny Novgorod Institute of Management – Branch of RANEPA
Elena A. Kachanova — Doctor of Economics, Professor, Dean of the Faculty of Economics and Management, Ural Institute of Management – Branch of RANEPA.

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 17.03.2026
Поступила после рецензирования 11.05.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 338.48
JEL: L83, R58, H11, H83
EDN: NXZVLF

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика

ФОРМИРОВАНИЕ МЕТОДИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ТУРИЗМА И РЕКРЕАЦИИ

Матвей Сергеевич Оборин[1],
Станислав Павлович Орлов[2]

[1]Пермский институт (филиал) Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, Пермь, Российская Федерация; Пермский государственный национальный исследовательский университет; Пермский государственный аграрно-технологический университет им. ак. Д.Н. Прянишникова», Пермь, Российская Федерация, Сочинский государственный университет, Сочи, Российская Федерация, recreachin@rambler.ru, https://orcid.org/0000-0002-4281-8615

[2]Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь, Российская Федерация, orlovstanislav11@yandex.by, https://orcid.org/0000-0001-5133-8528

Аннотация. **Введение.** Традиционная оценка эффективности государственного управления туризмом опирается на количественные показатели (туристический поток, доходы), которые не отражают качество управленческих воздействий. В условиях структурной трансформации экономики требуется методический подход, позволяющий интегрировать социально-экономические индикаторы в операционный цикл принятия решений. Цель статьи – разработка такого подхода, основанного на преобразовании статистических данных в инструмент диагностики «узких мест» нормативно-правового и институционального обеспечения отрасли.

Методы. Исследование базируется на авторской системе из 28 показателей, сгруппированных в шесть функциональных блоков (макроэкономическая результативность, внешнеэкономическая устойчивость, инвестиционная активность, стимулирование потребительского поведения, регулирование рынка труда, социальная инклюзивность). Предлагаемый алгоритм включает четыре этапа: обеспечение сопоставимости данных (дефляторы, индексы цен), выявление проблемных зон через расчёт промежуточных интегральных показателей, весовое моделирование приоритетов государственной политики, формирование адаптивных управленческих воздействий.

Результаты. Группировка показателей в шесть блоков позволяет диагностировать функциональные диспропорции в механизмах государственной поддержки. Система весовых коэффициентов, адаптируемая под текущие цели национальных проектов, обеспечивает стратегическую гибкость оценки. Положительная динамика интегрального показателя при стабилизации бюджетных расходов свидетельствует об эффективности управленческого цикла; стагнация на фоне роста финансирования требует структурных реформ.

Обсуждение. Предложенный методический подход замыкает управленческий цикл «планирование – мониторинг – корректировка», способствуя оптимизации бюджетных расходов и повышению качества управления в сфере туризма и рекреации в условиях структурных преобразований экономики Российской Федерации.

Ключевые слова: государственное управление, туристско-рекреационная сфера, эффективность, управленческий цикл, методический подход, государственная политика.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Оборин М.М., Орлов С.П. Формирование методического подхода к оценке эффективности механизма государственного управления сферой туризма и рекреации // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 104-110. EDN: NXZVLF

© Оборин М.М., Орлов С.П., 2026

UDC 338
JEL: L26, R58, O25
EDN: NXZVLF

Original scientific article
HAC 5.2.3. Regional and sectoral economics

STATE SUPPORT AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION

Matvey S. Oborin[1],
Stanislav P. Orlov[2]

[1]Perm Institute (branch) "Russian economic University G. V. Plekhanov", Perm, Russia Federation; Perm State National Research University, Perm, Russia Federation; Perm State Agro-Technological University named after Academician D. N. Pryanishnikov, Perm, Russia Federation, Sochi State University, Sochi, Russian Federation, recreachin@rambler.ru, https://orcid.org/0000-0002-4281-8615

[2]Perm State National Research University, Perm, Russia Federation, orlovstanislav11@yandex.by, https://orcid.org/0000-0001-5133-8528

Annotation. **Introduction.** Traditional assessment of public administration efficiency in tourism relies on quantitative indicators (tourist flows, revenues) that do not reflect the quality of managerial actions. Under conditions of structural economic transformation, a methodological approach is needed that integrates socio-economic indicators into the operational decision-making cycle. The aim of this article is to develop such an approach based on converting statistical data into a diagnostic tool for identifying "bottlenecks" in the regulatory and institutional framework of the tourism industry.

Methods. The research is based on the authors' system of 28 indicators grouped into six functional blocks (macroeconomic performance, external economic sustainability, investment activity, consumer behavior stimulation, labor market regulation, social inclusiveness). The proposed algorithm includes four stages: ensuring data comparability (deflators, price indices), identifying problem areas through intermediate composite indicators, weighting modeling of state policy priorities, and forming adaptive management responses.

Results. Grouping indicators into six blocks makes it possible to diagnose functional disproportions in state support mechanisms. The system of weighting coefficients, adaptable to the current goals of national projects, ensures strategic flexibility of the assessment. Positive dynamics of the composite indicator with stable budget expenditures indicate the effectiveness of the management cycle; stagnation amid growing funding signals the need for structural reforms.

Discussion. The proposed methodological approach closes the management cycle of "planning – monitoring – correction", helping to optimize budget expenditures and improve the quality of governance in the field of tourism and recreation under the structural transformation of the Russian economy.

Keywords: public administration, tourism and recreation sphere, efficiency, management cycle, methodological approach, public policy.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Oborin, M.S., Orlov, S.P. (2026). Formation of a methodological approach to assessing the effectiveness of the mechanism of public administration in the field of tourism and recreation. Public administration and law, 2(10), 104-110. EDN: NXZVLF

Введение

Эффективность государственного регулирования сферы туризма традиционно оценивается через призму количественных индикаторов, таких как динамика туристического потока и объём поступлений. Однако на этапе структурной трансформации и восстановления экономики данные показатели не могут в полной мере служить критериями качества управления. Рост отраслевых показателей в этот период может быть обусловлен действием экзогенных факторов (например, ограничением выездного туризма), в то время как механизмы государственного регулирования могут сохранять инерционность. С точки зрения методологии государственного управления, значение имеет не только факт роста, а оценка того, как этот рост определяется качеством реализуемых управленческих воздействий.

Текущий инструментарий мониторинга (данные Росстата, ведомственная отчётность) характеризуется ретроспективностью анализа и «запаздыванием» данных. Это затрудняет интеграцию управленческого анализа в оперативный цикл принятия управленческих решений в рамках государственного управления. При отсутствии механизма оценки эффективности управленческого цикла бюджетные средства выделяются в рамках национальных и федеральных проектов, без определения эффективности отдельных элементов организационного механизма.

Проблемы государственного регулирования и развития туристического потенциала широко отражаются в современных исследованиях. В частности, исследователи рассматривают методы оценки потенциала внутренних ресурсов региона [1, с. 89] и методические подходы к исследованию регионального рынка туристских услуг [2, с. 826], вопросы реализации ресурсного потенци-

© Veselova N.Yu., Balashova E.S., 2026

ала регионов [3, с. 191] и проблемы стратегического управления отраслевыми комплексами [4, с. 103]. Внимание уделяется совершенствованию государственного регулирования [5] и законодательной базы [6, с. 124], а также цифровой трансформации отрасли в условиях внешних ограничений [7, с. 29]. В то же время, несмотря на созданную основу в области трансформации государственных приоритетов [8, с. 16], по-прежнему сохраняется необходимость формирования комплексного методического подхода к оценке эффективности механизма государственного управления сферой туризма и рекреации.

Цель исследования

Целью исследования является разработка методического подхода к оценке эффективности государственного регулирования, основанного на интеграции системы социально-экономических показателей в операционный цикл принятия управленческих решений.

Методы исследования

Для оценки эффективности туризма автором ранее была разработана система из 28 показателей [9, с. 725], и в этом исследовании она выступает как элемент контроля изменений для цикла диагностики и управления. Предполагается, что каждый из 6 блоков показателей (от ВВП и налогов до доступности услуг) связан с определённой сферой ответственности государственных органов. Через мониторинг отклонений этих показателей можно выявлять «пробелы» в нормативно-правовой базе и неэффективные звенья в цепочке принятия решений. Таким образом, предлагаемый методический подход рассматривает показатели как контрольные точки, которые отражают качество реализации государственных функций.

Логика распределения показателей по шести блокам позволяет провести диагностику «узких мест» в механизме управления:

1. Блок макроэкономической результативности отражает эффективность проводимой политики. Здесь оценивается способность государства создавать условия для легализации бизнеса и роста добавленной стоимости. Если темпы роста налоговых поступлений отстают от динамики ВВП отрасли, это сигнализирует о неэффективности налогового администрирования или избыточном давлении, уводящем бизнес в «серую» зону.

2. Блок внешнеэкономической устойчивости является индикатором политики международного позиционирования. В период восстановления экономики экспорт туристических услуг (въездной поток) становится маркером качества работы институтов продвижения и визового регулирования.

3. Блок инвестиционной активности диагностирует механизмы государственной поддержки. Здесь важен не абсолютный объём вложений, а состояние основных фондов и рентабельность. Высокий износ фондов при наличии бюджетных средств указывает на неэффективность механизма отбора инвестиционных проектов или коррупционные риски в распределении субсидий.

4. Блок стимулирования потребительского поведения оценивает программное управление. Динамика внутренних поездок на душу населения напрямую коррелирует с качеством реализации национальных проектов и региональных программ развития туризма.

5. Блок регулирования рынка труда отражает социально-управленческую эффективность. Уровень заработной платы и производительность труда в отрасли позволяют судить о качестве кадровой политики и эффективности образовательных кластеров, создаваемых при поддержке государства.

6. Блок социальной инклюзивности показывает эффективность распределительных механизмов. Доступность отдыха для населения и динамика цен на туристические продукты относительно общей инфляции свидетельствуют о том, насколько механизм управления справляется с социальной функцией, предотвращая монополизацию рынка и дефицит предложения.

Результаты исследования и их обсуждение

Методический подход предполагает переход от анализа данных к анализу управленческих воздействий. Схема методического подхода представлена на рисунке 1.

Предлагается использовать комплексную систему индикаторов, адаптированную для регионального и федерального уровней. Эта система включает около 28 ключевых метрик, основанных на более чем 50 исходных показателях, с акцентом на относительные величины (коэффициенты, проценты, значения на душу населения). Данные группируются в шесть модулей, что позволяет проводить анализ как по отдельным блокам (для выявления локальных проблем), так и в рамках единой модели (с расчётом интегрального индикатора для общей оценки). Группировка учитывает факторы, такие как региональные различия в инфраструктуре и туристическом потенциале, мультипликативные эффекты на смежные сектора (транспорт, торговля), экзогенные воздействия (экономические кризисы, пандемии, политическая нестабильность), а также межотраслевую природу туризма, где экономический рост может конфликтовать с экологической нагрузкой. Для обеспечения сопоставимости данных применяются корректировки: все финансовые метрики рассчитываются в фиксированных ценах базового пери-



Рисунок 1. Схема методического подхода к оценке эффективности механизмов государственного управления сферой туризма и рекреации [составлено авторами]
Figure 1. Scheme of a methodological approach to assessing the effectiveness of public administration mechanisms in the field of tourism and recreation [compiled by the authors]

ода, с использованием дефляторов ВВП для учёта инфляции; относительные индикаторы минимизируют искажения от абсолютных значений, временные ряды нормализуются для сравнения динамики между регионами.

Практическая реализация методического подхода предполагает последовательную декомпозицию процесса оценки эффективности на этапы, обеспечивающие переход от первичного мониторинга к обоснованию корректирующих воздействий в системе государственного регулирования.

Этап I. Обеспечение сопоставимости данных.

Первый этап направлен на разграничение естественного роста рынка и реальных результатов работы государственных органов. Использование дефляторов и индексов цен позволяет очистить динамику показателей от влияния инфляции. Это обеспечивает объективность оценки чистого вклада механизма государственной поддержки в восстановление отрасли и исключает ошибочную интерпретацию номинального роста как показателя эффективности управления.

Сопоставимость достигается через стандартизацию данных. Экономические метрики, например, доля добавленной стоимости в ВВП, доходы бюджета на душу населения, корректируются на инфляционные факторы. Социальные индикаторы (занятость, доступность услуг) выражаются в относительных терминах для учёта демографических и региональных условий. Это позволяет сравнивать данные по годам и территориям, исключая влияние внешних шоков, таких как колебания валютных курсов или сезонность.

Этап II. Выявление проблемных зон через группировку показателей.

Расчёт шести промежуточных интегральных показателей позволяет выявлять проблемы в направлениях государственного регулирования. Несоответствие динамики между блоками (например, рост макроэкономических показателей при стагнации показателей занятости) указывает на нарушение механизма и ситуацию, при которой экономические преференции не приводят к социальным эффектам. Такое отклонение является сигналом для пересмотра отраслевых нормативов и механизмов распределения бюджетных средств.

Группировка проводится по модульному принципу. Каждый блок включает данные для:

макроэкономической результативности – доля добавленной стоимости отрасли в ВВП (%), изменения добавленной стоимости на душу населения с корректировкой на дефлятор ВВП (%), бюджетные доходы от

отрасли на душу населения в постоянных ценах (тыс. руб./чел.);

внешнеэкономической устойчивости – экспорт услуг на одну въездную поездку (долл. США/поездка), экспорт услуг на душу населения (долл. США/чел.), сальдо баланса по поездкам (долл. США), отношение въездных поездок к численности населения (коэффициент);

инвестиционной активности – инвестиции в основные активы в фиксированных ценах (тыс. руб.), общая рентабельность сектора (%), степень износа основных фондов (%), количество туристических организаций (единиц), число ключевых туристических объектов (единиц);

стимулирования потребительского поведения – отношение внутренних поездок к численности населения (коэффициент), доля туристов относительно населения (%), количество российских туристов на единицу вместимости мест размещения (чел./место), коэффициент загрузки номерного фонда (чел.);

регулирования рынка труда – средняя численность сотрудников (млн чел.), доля занятости в отрасли от общей занятости (%), среднемесячная зарплата в секторе в постоянных ценах (тыс. руб.), отношение отраслевой зарплаты к средней по экономике (%), производительность труда по выручке на сотрудника в постоянных ценах (тыс. руб./чел.);

социальной инклюзивности – оборот общественного питания на душу населения в постоянных ценах (тыс. руб.), объём пассажирских перевозок на человека (единиц/чел.), средние расходы на туризм в домохозяйстве в постоянных ценах (тыс. руб.), доля туризма в потребительских расходах (%), темпы роста доходов населения относительно цен на внутренние услуги (коэффициент), изменения индекса цен на туристические услуги относительно общей инфляции (коэффициент), обеспеченность населения местами в коллективных средствах размещения (чел./место).

Условия группировки включают учёт многоаспектности (экономика, социум, экология), мультипликативных эффектов и региональной дифференциации, что расширяет логические связи между блоками и усиливает доказательную базу для выявления дисбалансов.

Этап III. Интеграция данных и весовое моделирование приоритетов государственной политики.

На этом этапе шесть промежуточных интегральных показателей преобразуются в один интегральный показатель. Это осуществляется на основе системы весовых коэффициентов, которые выступают инструментом стратегического маневрирования. Значения весов не являются константами, а определяются актуальными задачами государственного планирования. В случае приоритизации инфраструктурного строительства, например, вместо увеличения потока иностранных туристов, модулю «Инфраструктура» присваивается больший вес. Это позволяет адаптировать систему оценки к текущим целям страны, не меняя список самих показателей.

Комплексная модель оценки строится на равных весах для блоков (по 1/6), с внутренними коэффициентами (например, 1/3-1/7 в зависимости от количества индикаторов в модуле), что обеспечивает гибкость и доказательность. Интегральный индикатор отражает общую динамику, учитывая приоритеты политики (например, больший вес социальным блокам в периоды кризисов).

Этап IV. Формирование адаптивных управленческих воздействий.

Заключительный этап алгоритма включает преобразование количественного значения интегрального показателя в набор предложений по актуализации нормативно-правовой базы согласно текущим условиям развития отрасли. Сопоставляя динамику показателя с объёмом затраченных бюджетных средств, можно определить оптимальный механизм управления:

- положительная динамика интегрального показателя при стабилизации бюджетных расходов свидетельствует об эффективности управленческого цикла;

- стагнация интегрального показателя на фоне увеличения финансирования указывает на необходимость структурных реформ институтов развития и пересмотра нормативно-правовой базы.

Предлагаемый методический подход позволяет по результатам оценки перераспределить ресурсы и замкнуть цикл управления через уточнение целей национальных и региональных проектов.

Таким образом, сформирован методический подход, в основе которого для оценки механизмов государственного управления сферой туризма и рекреации используются показатели социально-экономической эффективности. Основной акцент в исследовании сделан на преобразовании отчётных данных в инструмент принятия управленческих решений.

Выводы

По итогам исследования сформированы следующие выводы:

1. Разработанная автором [9, с. 725] система из показателей, сгруппированная в 6 функциональных блоков, обладает потенциалом с точки зрения оценки качества государственного регулирования. В рамках предлагаемого методического подхода каждый блок служит показателем эффективности определённых направлений государственной политики, от стимулирования инвестиций до реализации социальных функций государства.

2. Сформированный алгоритм реализации методического подхода обеспечи-

вает переход от мониторинга показателей к интерпретации интегрального показателя эффективности как меры результативности государственного регулирования. Такой подход позволяет оценить совокупный эффект управленческого воздействия в контексте восстановления экономики с учётом влияния инфляционных процессов и внешней среды.

3. Применение модульного принципа и системы весовых коэффициентов позволяет государственным органам проводить стратегические мероприятия и корректировки. Это гарантирует, что система оценки будет адаптирована к текущим целям развития, изложенным в программных документах (национальных проектах и стратегиях), без необходимости введения дополнительных показателей.

Практическое применение этого подхода поможет усовершенствовать цикл управления от планирования и мониторинга до корректировки программных мероприятий. Это создаёт методологическую основу для актуализации нормативно-правовых актов, оптимизации бюджетных расходов и устойчивого развития туристско-рекреационной отрасли в условиях структурных преобразований экономики Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Черникова Л.И., Бокарева Е.В. Методы оценки территориального туристского потенциала // Сервис в России и за рубежом. 2025. № 1. С. 89-98. DOI: 10.5281/zenodo.17130886.

2. Шмарков М.С. Методический подход к исследованию состояния регионального рынка туристских услуг // Russian Journal of Economics and Law. 2025. № 4. С. 826-855. DOI:10.21202/2782-2923.2025.4.826-855.

3. Карлов А.Н., Богатырёв Р.А. Развитие туризма в Российской Федерации как вектор реализации туристского потенциала в регионах // Среднерусский вестник общественных наук. 2020. № 6. С. 191-200. DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-6-191-200.

4. Гусева В.А. Поляков В.А. Стратегическое управление развитием туристско-рекреационного комплекса // Экономика и бизнес: теория и практика. 2025. № 10(128). С. 103-107. DOI: 10.24412/2411-0450-2025-10-103-107.

5. Казакова К.С. Направления совершенствования государственного регулирования туристической деятельности в Российской Федерации // Современные технологии управления. 2023. № 4(104). URL: https://sovman.ru/article/10409/.

6. Прокопович Г.А. Основные направления совершенствования законодательства в сфере оказания туристских услуг // Вестник Московского университета МВД России. 2025. № 1. С. 124-128. DOI: 10.24412/2073-0454-2025-1-124-128.

7. Гриненко С.В. Цифровая трансформация туризма в условиях санкционных ограничений – фактор экономического роста // Профессорский журнал. Серия: Рекреация и туризм. 2025. № 2(26). С. 29-36. DOI: 10.18572/2686-858X-2025-2.6-2-29-36.

8. Оборин М.С., Орлов С.П. Трансформация приоритетов государственного регулирования сферы туризма и рекреации в Российской Федерации // Научный результат. Технологии бизнеса и сервиса. 2024. № 2. С. 16-35. DOI: 10.18413/2408-9346-2024-10-2-0-2.

9. Орлов С.П. Проблематика разработки системы показателей оценки социально-экономической эффективности развития туризма в Российской Федерации // Инновации и инвестиции. 2025. № 4. С. 723-727. URL: https://innovazia.ru/archive/62294/.

Информация об авторах

Оборин Матвей Сергеевич – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры мировой и региональной экономики, экономической теории; профессор кафедры экономического анализа и статистики; профессор кафедры менеджмента

Орлов Станислав Павлович – аспирант

REFERENCES

1. Chernikova, L.I., Bokareva, E.V. (2025). Methods for assessing the territorial tourism potential. Service in Russia and Abroad, 1, 89-98. DOI: 10.5281/zenodo.17130886. (In Russ.)

2. Shmarkov, M.S. (2025). Methodological approach to studying the state of the regional tourism services market. Russian Journal of Economics and Law, 4, 826-855. DOI: 10.21202/2782-2923.2025.4.826-855. (In Russ.)

3. Karlov, A.N., Bogatyrev, R.A. (2020). Development of tourism in the Russian Federation as a vector for realizing the tourism potential in the regions. Central Russian Journal of Social Sciences, 6, 191-200. DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-6-191-200. (In Russ.)

4. Guseva, V.A., Polyakov, V.A. (2025). Strategic management of the development of the tourism and recreation complex. Economics and Business: Theory and Practice, 10(128), 103-107. DOI: 10.24412/2411-0450-2025-10-103-107. (In Russ.)

5. Kazakova, K.S. (2023). Directions for improving state regulation of tourism activities in the Russian Federation. Modern Management Technologies, 4(104). URL: https://sovman.ru/article/10409/. (In Russ.)
6. Prokopovich, G.A. (2025). Main directions for improving legislation in the field of tourism services. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1, 124-128. DOI: 10.24412/2073-0454-2025-1-124-128. (In Russ.)
7. Grinenko, S.V. (2025). Digital transformation of tourism under sanctions restrictions as a factor of economic growth. Professor's Journal. Series: Recreation and Tourism, 2(26), 29-36. DOI: 10.18572/2686-858X-2025-2.6-2-29-36. (In Russ.)
8. Oborin, M.S., Orlov, S.P. (2024). Transformation of priorities of state regulation of tourism and recreation in the Russian Federation. Research Result. Technologies of Business and Service, 2, 16-35. DOI: 10.18413/2408-9346-2024-10-2-0-2. (In Russ.)
9. Orlov, S.P. (2025). Problems of developing a system of indicators for assessing the socio-economic efficiency of tourism development in the Russian Federation. Innovations and Investments, 4, 723-727. URL: https://innovazia.ru/archive/62294/. (In Russ.)

Information about the authors
Matvey S. Oborin – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of World and Regional Economics, Economic Theory; Professor of the Department of Economic Analysis and Statistics; Professor of the Department of Management
Stanislav P. Orlov – postgraduate student

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 02.02.2026
Поступила после рецензирования 24.02.2026
Принята к публикации (Accepted) 15.04.2026

УДК 338.48:351
JEL: L83, Z32, H11, R58
EDN: TULTRQ

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ТУРИЗМА

Ксения Сергеевна Казакова

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского», Российская Федерация, 283048, Донецкая Народная Республика, г. Донецк, ул. Щорса, 31, e-mail: ksu_neh_ka@mail.ru

Аннотация. **Введение.** В статье рассмотрены теоретические и прикладные аспекты формирования инструментария государственной политики в сфере туризма и обоснована необходимость стратегического подхода к управлению отраслью. Выделены и охарактеризованы ключевые векторы регулирования туристического комплекса: институционально-правовой, социально-экономический, инновационно-технологический, экологический, культурно-исторический, маркетинговый, инфраструктурный, образовательный и цифровой. В результате исследования предложена система направлений совершенствования государственной политики развития туризма, ориентированная на развитие внутреннего туризма, модернизацию инфраструктуры, внедрение цифровых технологий и повышение инвестиционной привлекательности отрасли. Полученные результаты могут быть использованы при разработке стратегических и программных документов государственной политики в сфере туризма.

Методы. Исследование основано на анализе отечественных и зарубежных подходов к государственному регулированию туристической деятельности, представленных в научных работах по вопросам государственной политики, институционального развития и инновационной трансформации отрасли. В работе использованы методы системного и сравнительного анализа, обобщения, классификации и синтеза, что позволило выявить ключевые элементы механизма государственного управления туризмом и определить влияние институциональных, социально-экономических, инфраструктурных и технологических факторов на развитие туристического комплекса.

Результаты. В ходе исследования установлено, что эффективное развитие туристической отрасли обеспечивается комплексным государственным регулированием, включающим правовые, экономические и организационные инструменты, направленные на развитие инфраструктуры, стимулирование инвестиций и поддержку внутреннего туризма. Выявлено, что значительное влияние на развитие отрасли оказывают институциональные условия, уровень социально-экономического развития регионов и цифровизация услуг, при этом существующие подходы характеризуются комплексностью, но имеют ограничения, связанные с недостаточной адаптацией к региональной специфике и современным вызовам.

Обсуждение. Результаты исследования подтверждают необходимость совершенствования системы государственного регулирования туризма на основе комплексного подхода, включающего развитие институциональной среды, цифровизацию отрасли и расширение механизмов государственно-частного партнёрства. Предложено усиление поддержки туристической инфраструктуры, развитие региональных кластеров и повышение качества кадрового обеспечения, что позволит повысить эффективность государственной политики и обеспечить устойчивое развитие туристической отрасли на региональном и национальном уровнях.

Ключевые слова: государственная политика, туристический комплекс, внутренний туризм, регулирование, инфраструктура, цифровизация, инвестиционная привлекательность, Российская Федерация.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Казакова К.С. Инструментарий государственной политики развития сферы туризма // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 111-120. EDN: TULTRQ

© Казакова К.С., 2026

UDC 338.24; 338.244.45
JEL: R11, R58, R59
EDN: TULTRQ

Original scientific article
HAC 5.2.3. Regional and sectoral economics

A PUBLIC POLICY TOOLKIT FOR TOURISM DEVELOPMENT

Ksenia S. Kazakova

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Donetsk National University of Economics and Trade named after Mikhail Tugan-Baranovsky", Russian Federation, 283048, Donetsk People's Republic, Donetsk, Shchorsa St., 31. e-mail: ksu_neh_ka@mail.ru

Annotation. **Introduction.** This article examines the theoretical and applied aspects of formulating public policy instruments in tourism and substantiates the need for a strategic approach to managing the industry. Key vectors of tourism regulation are identified and characterized: institutional and legal, socio-economic, innovative and technological, environmental, cultural and historical, marketing, infrastructural, educational, and digital. The study proposes a system of directions for improving public policy for tourism development, focused on the development of domestic tourism, infrastructure modernization, the implementation of digital technologies, and increasing the investment attractiveness of the industry. The results obtained can be used in the development of strategic and programmatic documents for public policy in tourism.

Methods. The study is based on an analysis of domestic and international approaches to government regulation of tourism activities, presented in scientific papers on public policy, institutional development, and innovative transformation of the industry. The study utilized methods of systemic and comparative analysis, generalization, classification, and synthesis, which allowed it to identify key elements of the public tourism governance mechanism and determine the impact of institutional, socioeconomic, infrastructural, and technological factors on the development of the tourism industry.

Results. The study established that the effective development of the tourism industry is ensured by comprehensive government regulation, including legal, economic, and organizational instruments aimed at developing infrastructure, stimulating investment, and supporting domestic tourism. It was also found that institutional conditions, the level of regional socioeconomic development, and the digitalization of services significantly influence the development of the industry. Existing approaches, while comprehensive, have limitations associated with insufficient adaptation to regional specifics and modern challenges.

Discussion. The study's findings confirm the need to improve the government regulation of tourism through a comprehensive approach, including institutional development, digitalization of the industry, and expansion of public-private partnership mechanisms. Strengthening support for tourism infrastructure, developing regional clusters, and improving the quality of human resources are proposed, which will enhance the effectiveness of government policy and ensure sustainable development of the tourism industry at the regional and national levels.

Keywords: public policy, tourism complex, domestic tourism, regulation, infrastructure, digitalization, investment attractiveness, Russian Federation.

Financing information: this study was conducted without external funding.

For citation: Kazakova, K.S. (2026). A public policy toolkit for tourism development. Public administration and law, 2(10), 111-120. EDN: TULTRQ

Введение

В современных условиях трансформации национальной экономики и усиления глобальной конкуренции туристический комплекс Российской Федерации приобретает стратегическое значение как фактор диверсификации экономики, повышения занятости населения и развития регионов [5; 19; 13]. Туризм оказывает мультипликативное воздействие на смежные отрасли – транспорт, гостиничное хозяйство, общественное питание, культуру, строительство и сферу услуг в целом [19; 15].

Одновременно отрасль функционирует в условиях нестабильной макроэкономической среды, структурных преобразований, цифровой трансформации и изменения потребительских предпочтений. Это обусловливает необходимость формирования эффективного инструментария государственной политики, способного обеспечить устойчивое развитие туристического комплекса, повышение его инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности на внутреннем и международном рынках [10; 14].

Особую значимость приобретает разработка комплексной модели регулиро-

© Kazakova, K.S., 2026

вания, учитывающей институционально-правовые, социально-экономические, инновационно-технологические, экологические, культурно-исторические, маркетинговые, инфраструктурные, образовательные и цифровые векторы развития. В связи с этим научное осмысление направлений совершенствования государственной политики управления туристическим комплексом Российской Федерации является актуальной теоретической и практической задачей.

Проблемы государственного регулирования и развития туристической отрасли широко представлены в трудах отечественных учёных. Е.В. Ефимова, М.В. Кобец, Н.В. Зигерн-Корн, Л.И. Кулакова, К.К. Потапова, Л.И. Донскова, А.Л. Баранников, А.А. Макаров и Т.М. Кривошеева рассматривают институциональные, экономические и правовые механизмы государственной поддержки туризма, вопросы пространственного развития и совершенствования инструментария регулирования отрасли [8; 18; 7; 16].

Н.С. Палий обосновывает роль инновационных факторов развития туризма, выделяя цифровизацию, интеллектуальные сервисы и платформенные решения как ключевые драйверы конкурентоспособности [17]. А.А. Градинарова акцентирует внимание на применении рефлексивного управления в деятельности туристических предприятий, что усиливает управленческий и маркетинговый аспекты регулирования [1]. С.Н. Голубничая рассматривает региональные туристические общества как инновационную форму координации взаимодействия бизнеса и власти [3].

В целом современные исследования формируют основу для разработки комплексного инструментария государственной политики развития туристического комплекса Российской Федерации с учётом институциональных, социально-экономических и инновационно-технологических приоритетов.

Несмотря на это, следует учесть, что туризм – достаточно динамичная отрасль, и регуляторные положения, которые используются для управления её функционированием, должны активно обновляться и осовремениваться, в результате чего научные исследования государственной политики развития туристического комплекса уместно ориентировать на формирование нового инструментария для решения текущих задач и последующего рационального проектирования стратегических изменений в отрасли.

Цель исследования

Целью статьи является разработка и обоснование направлений формирования инструментария государственной политики развития туристического комплекса Российской Федерации на основе выделения ключевых векторов регулирования и определения приоритетных механизмов повышения эффективности функционирования отрасли.

Методы исследования

В процессе исследования применялись методы системного анализа, структурно-функционального анализа, сравнительного анализа, метод научного обобщения, а также элементы институционального подхода к исследованию механизмов государственного регулирования туристической отрасли.

Результаты исследования и их обсуждение

Увеличение конкуренции становится ключевым фактором для всех стран в стимулировании спроса на туристические продукты, так как это предполагает рост предпринимательской активности, которая оказывает синергетический эффект, влияя на экономику, общество, институты и различные сферы деятельности. В связи с этим работникам туристической отрасли необходимо постоянно проводить работу по поддержанию интереса потребителей к туристическим услугам и учитывать изменения в внешней среде.

Имеется в виду необходимость учитывать влияние на структурные изменения таких движущих сил, как глобализация и неоиндустриализация, требующих институционного реформирования внутреннего рынка туристических услуг. В настоящее время существует объективная потребность создания концепции государственного управления развитием туристического сектора [6; 11].

В реалиях сложной политико-экономической обстановки проведение реформирования в сфере туризма особенно важно, поскольку новая модель будет постулировать эффективность использования внутренних ресурсов страны в целом и регионов в частности, а также стимулировать выход на внешний рынок с установлением новых связей для получения необходимой поддержки, соответствующей современным условиям. Важно целенаправленно улучшать коммуникативное взаимодействие участников туристического рынка с применением новых подходов. Кроме того, важна разработка новых маркетинговых подходов, ориентированных на внутренний рынок и международные рынки постконфликтных зон.

Так, преобразование государственной системы управления туристической отраслью предполагает решение ряда структурных и институциональных задач, связанных с её реформированием. Государственная политика развития туристического сектора, по мнению автора, должна быть определена ключевым элементом, способствующим обновлению норм и установок, выполнение которых поможет достичь же-

лаемых результатов.

Стоит отметить, что реализация государственной политики должна осуществляться в соответствии с методическими положениями, инструкциями, существующими нормами и стандартами, разработку и усовершенствование которых принято осуществлять на основе результатов научно-прикладных исследований. В ходе такого подхода аспекты государственной политики развития туристического комплекса Российской Федерации рассматриваются с учётом государственных институций по совершенствованию регулирования туристической деятельностью. Сфера туризма значительно отличается от других сфер экономики, поскольку находится в прямой зависимости от макроэкономической ситуации страны и её ухудшение ослабляет его развитие, влечёт социально-экономическую нестабильность и усугубляет кризис туристического комплекса. Анализируя развитие туристических отраслей других стран, подтверждающееся реализацией различных программных и стратегических документов, регулирующих и обеспечивающих стабильность функционирования, а также наращивания конкурентного потенциала [7; 2], это подтверждает необходимость государственной поддержки данной сферы.

Разработку и реализацию инструментария государственной политики развития туристического комплекса актуально осуществлять на основе кумулятивного взаимодействия ряда векторов, определение которых охватывает все особенности туристического рынка, инфраструктурного обеспечения туристической деятельности, с учётом существующих и стремительно происходящих технико-технологических изменений, которые заставляют предприятия туристической отрасли адаптироваться к их влиянию.

Следует, прежде всего, выделить институциональный характер развития туристического рынка и формирование действенного правового поля для отладки стабильной и устойчивой туристической деятельности [10; 4]. Также необходимость институционально-правовых изменений усиливается с учётом постоянного создания бизнесом новых туристических продуктов, качество и безопасность которых должно быть строго регламентировано в нормативно-правовых документах.

Среди ключевых факторов развития туристической отрасли особую роль играет стабильное социально-экономическое состояние, которое обеспечивает достаточный объём спроса на туристические услуги. Туристический комплекс, в отличие от других отраслей, достаточно быстро реагирует на социально-экономические изменения покупательского спроса, и органам власти необходимо разработать соответствующие государственные документы, гарантирующие сохранение безубыточной экономической активности.

Наряду с институциональными и социально-экономическими векторами необходимо учитывать также силу влияния инновационно-технологических тенденций на развитие туристического комплекса.

Использование инновационных технологий позволяет предприятиям туризма расширять имеющиеся возможности и внедрять в свою деятельность нетипичные туристические услуги, способствующие получению предприятиями дополнительных экономических выгод.

Поэтому туристический комплекс Российской Федерации должен руководствоваться сформированным инструментарием государственной политики с соблюдением институционально-правового, социально-экономического и инновационно-технологического векторов развития.

Кумулятивное взаимодействие соответствующих векторов путём индуктивной концентрации позволяет обеспечить интенсификацию повышения экономической эффективности и постепенное накопление синергического эффекта, что будет иметь положительное влияние на развитие туристического комплекса в нашей стране.

Обращая внимание на институционально-правовые трансформации туристического комплекса, следует отметить важность развития нормативно-правовой базы регулирования процессов предоставления туристических услуг и чёткой регламентации полномочий органов государственного управления при корректировке тенденций на внутреннем туристическом рынке. Также в РФ целесообразно инициировать реформирование институционной системы, в частности, отдельно создать государственные институты для управления развитием туристическим комплексом в соответствии с международными нормами и стандартами.

Институционно-правовой базой для разработки государственной политики управления развитием туристического комплекса остаются законодательные акты, постановления и нормативные документы по вопросам стандартизации и сертификации. Однако следует обратить внимание на то, что цель, задачи, стратегические цели государственной политики должны определяться на основе результатов анализа современных тенденций мирового и национального туристического рынка.

Представляется целесообразным выделить векторы формирования инструментария государственной политики развития туристического комплекса Российской Федерации (рисунок 1).



Рисунок 1. Векторы формирования инструментария государственной политики развития туристического комплекса Российской Федерации [составлено автором]
Figure 1. Vectors of formation of the instruments of state policy for the development of the tourism complex of the Russian Federation [compiled by the author]

Институционально-правовой: совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих туристическую деятельность и устраняющих правовые ограничения для её активного развития.

Социально-экономический: предусматривает налаживание адаптации туристического комплекса к социально-экономическим потребностям и интересам общества, покупательной способности потенциальных потребителей [13].

Инновационно-технологический: внедрение инноваций и технологий на всех этапах управления развитием туристического комплекса в соответствии с уровнем неоиндустриальных сдвигов [17; 20].

Для дополнения векторов развития туристического комплекса, автором предложены следующие направления:

экологический вектор: устойчивое развитие экотуризма, охрана окружающей среды, внедрение зеленых технологий и практик в туристическую отрасль [4; 9];

культурно-исторический вектор: развитие культурного туризма, сохранение и популяризация исторического наследия, поддержка местных традиций и ремёсел;

маркетинговый вектор: разработка эффективных стратегий продвижения туристических услуг, использование цифровых технологий для привлечения туристов, создание бренда региона;

инфраструктурный вектор: улучшение транспортной и социальной инфраструктуры, развитие гостиничного и ресторанного бизнеса, создание удобных условий для туристов;

образовательный вектор: подготовка кадров для туристической отрасли, развитие программ повышения квалификации, сотрудничество с учебными заведениями;

цифровой вектор: внедрение цифровых технологий и платформ для улучшения клиентского сервиса, использование больших данных для анализа потребительских предпочтений, развитие виртуального туризма.

Эти векторы, по мнению автора, могут способствовать комплексному развитию туристического комплекса и повышению его конкурентоспособности.

Говоря о государственной политике в контексте социально-экономических изменений, следует подразумевать возможность государства реагировать на рыночные вызовы в туристской сфере [2; 14]. Социальная сторона здесь предполагает рассмотрение мер по повышению интереса различных социальных групп общества в получении надлежащего качества туристических услуг, прежде всего отвечающих их покупательному спросу. А экономическая составляющая, прежде всего, опирается на финансово-кредитное и инвестиционное обеспечение предпринимательской деятельности, где государство стимулирует увеличение объёмов предоставления туристических услуг через инструментарий льготных программ, выгодных кредитных займов, предоставления гарантий, грантов и др.

Трансформации туристической отрасли в инновационно-технологическом направлении предполагают расширение международного сотрудничества и привлечение поддержки ассоциаций и туристических организаций международного уровня. На наш взгляд, в РФ следует упростить таможенные формальности при налаживании инновационно-технологической деятельности туристических предприятий, чтобы предоставить больше возможностей для внедрения инноваций и технологий. Отражённая в государственной политике и проработанная интеграционная составляющая будет усиливать инновационность и технологичность отечественного туристического комплекса.

Государственная политика управления развитием экологического туризма нацелена на реализацию крупномасштабных инвестиционных проектов в регионах страны с учётом соблюдения в экосистемах социально-одобряемых норм поведения и восприятия на государственном уровне

природных ресурсов как национального достояния. Кроме того, существующие международные и национальные системы экологической сертификации включают в себя целый ряд требований, среди которых оценка влияния предприятий туристической сферы на окружающую среду, а также выбор технологий и методов, позволяющих минимизировать негативные воздействия на природу. В России создана информационная система поддержки и развития экотуризма и разработан единый маркетплейс комплексных экологических туров.

Сохранение культурно-исторического наследия обеспечивается государством в ходе совершенствования организационных, экономических и правовых механизмов. Среди них следует выделить следующие: частно-государственное партнёрство; культурно-познавательный туризм; событийные мероприятия; маркетинг и брендинг территорий; оптимизация местных, региональных, межрегиональных и федеральных каналов продвижения; формирование механизмов ремонта и восстановления памятников, зданий и других исторически ценных градоформирующих объектов; внедрение программ по льготному кредитованию бизнеса.

Ключевым элементом государственной политики управления развитием туристического комплекса с использованием маркетинга является обеспечение максимально эффективного и качественного раскрытия, создания и удовлетворения потребителей в туристическом продукте.

Маркетинг, реализуемый государством, заключается в обеспечении условий для оперативного реагирования на трансформации туристского рынка, максимально полного учёта всего комплекса экономических, политических и социальных факторов. Маркетинговые исследования в области туризма, проводимые на государственном уровне, позволяют определять направления будущих стратегий, перспективные цели государственной социально-экономической политики, осуществлять регулирование цен на туристские продукты, контролировать налогообложение и реализовывать инвестиционные программы. Кроме того, государственная политика регулирует механизмы лицензирования и сертификации на базе дифференциации по качеству сервиса, что способствует созданию условий для добросовестной конкуренции и предотвращения монополизации [15].

Федеральный проект «Развитие туристической инфраструктуры» реализуется в Российской Федерации с 2019 года с возможностью пролонгации отдельных направлений до 2030 года. Государственная политика в этом направлении регламентирует реализацию ряда программ, среди которых:

осуществление льготного кредитования на строительство и/или реконструкцию объектов сферы туризма (отели, санатории, многофункциональные комплексы и др.);

проведение субсидирования отдельных предпринимателей и крупных компаний, которые работают в туристской отрасли;

расширение строительства дополнительной инфраструктуры (инженерных сооружений и транспортных путей) для развития туристических территорий.

Комплексное развитие инфраструктуры туризма направлено на увеличение производственных мощностей и пропускной способности объектов инфраструктуры, непрерывное, сбалансированное и согласованное обновление её составляющих, формирование привлекательного инвестиционного климата, повышение качества услуг и конкурентоспособности предприятий, преодоление существующих территориальных и ведомственных барьеров, эффективное использование туристских ресурсов, непрерывное совершенствование управления туристским комплексом.

Развитие образовательного вектора, регламентированное государственной политикой, направлено на:

качественную подготовку и стажировку выпускников учебных заведений высшего и среднего звена соответствующей специализации;

формирование программ повышения квалификации для работников сферы туризма с учётом вариативности в выборе учебных дисциплин, методов освоения материала и индивидуального темпа продвижения, что обеспечит развитие специализированных компетенций, которые соответствуют специфике профессиональных запросов туристической отрасли;

внедрение современных, в том числе инновационных, методов обучения.

По мнению автора, государственная политика должна быть направлена на создание локальных актов, отражающих взаимодействие предприятий сферы туризма и образовательных заведений, которые будут контролировать качество подготовки специалистов индустрии туризма; предоставлять возможность льготного отдыха для изучения работы предприятия с точки зрения потенциального клиента; обеспечивать стажировку выпускникам и учебную практику студентам образовательных учреждений сферы туризма в отелях, гостиницах и т. п. на основе заключённого договора; трудоустройство выпускников после окончания учебы.

Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» создан и реализуется в РФ с целью совершенствования от-

расли туризма в стране и созданию условий для удобных и безопасных путешествий внутри страны. Вектор развития цифровизации – одно из направлений, по которому будет изменяться туристическая отрасль до 2030 года, предусматривающее внедрение онлайн-платформ, мобильных приложений для улучшения клиентского сервиса; использование больших данных для анализа потребительских предпочтений и развитие виртуального туризма; применение искусственного интеллекта и автоматизированных систем обработки запросов потребителей; создание технологий по интеграции интеллектуальных систем автоматизации предприятий туристского комплекса. На наш взгляд, необходимо на государственном уровне с помощью законодательных локальных актов предоставить возможность руководству регионов, органам местного самоуправления и туристическим организациям самостоятельно определять, в каком направлении развивать туризм на своей территории.

Для достижения целей государственной политики развития туристического комплекса РФ её инструментарий должен охватывать ряд особенностей предоставления туристических услуг, обобщённых автором на рисунке 2.

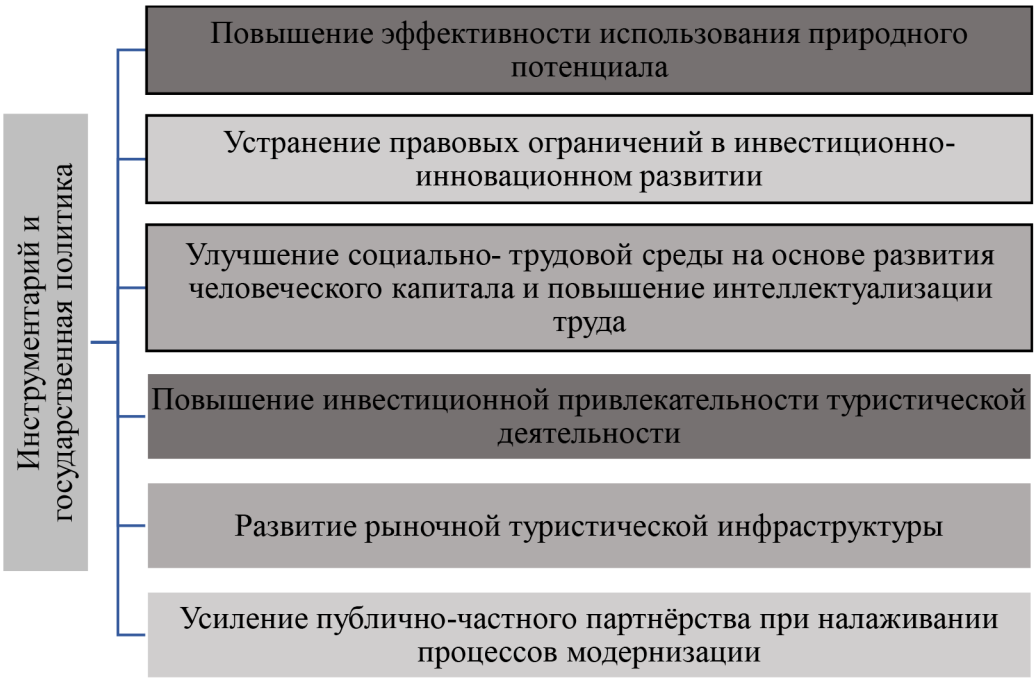


Рисунок 2. Инструментарий государственной политики развития туристического комплекса РФ [составлено автором]
Figure 2. Instruments of state policy for the development of the Russian Federation's tourism complex [compiled by the author]

В настоящее время инструментарий государственной политики предусматривает развитие существующего потенциала туристического комплекса и обеспечение его эффективного использования.

Это возможно при наличии соответствующих условий, позволяющих создать привлекательные туристические маршруты, а также их своевременного корректирования и логичного обновления.

Существенное значение имеет устранение правовых ограничений развития туристического комплекса с опорой на инновационные начала, что будет способствовать созданию институциональной среды, включающей контроль качества и безопасности предоставляемых туристических услуг.

Следующим инструментом, отражающим государственную политику развития туристического комплекса, является усиление публично-частного партнёрства при налаживании процессов модернизации.

Роль государства в обновлении туристического комплекса остаётся основополагающей, и в современных реалиях требует углубления и разработки обновлённой модели государственного регулирования рынка туристических услуг. Кроме того, развитие туристического комплекса невозможно без внимания со стороны органов государственного управления. Государству необходимо не только стимулирование предприятий туристической сферы, но и обеспечение методической, институционно-организационной поддержки их инвестиционной деятельности. Вместе с тем, по мнению автора, в государственных институциях следует учитывать проблемы развития рыночной инфраструктуры, которая непосредственно влияет на составление туристических маршрутов и объёмы предоставленных туристических услуг. Модернизацию рыночной инфраструктуры

должны инициировать инвесторы, что позволит предусматривать и внедрять в ход реализации проектов новые идеи и концепции [14; 20].

К инструментам государственной политики развития туристического комплекса Российской Федерации актуально отнести улучшение социально-трудовой среды на основе развития человеческого капитала и повышения интеллектуализации труда. Созданию качественного туристического продукта способствует обеспечение предприятий туристической отрасли профессиональными кадрами с высокой и обоснованной современными социально-трудовыми реалиями мотивацией.

Выводы

Государственной политике развития туристического комплекса Российской Федерации необходимо реализовываться, основываясь на стратегическом подходе, векторы которого должны охватывать главные тенденции национального хозяйства. Также уместно учитывать мировой опыт в плане соответствия направлений такой государственной политики международным положениям и нормам, которые важно быстро внедрять и в полной мере соблюдать.

Таким образом, формирование инструментария государственной политики развития туристического комплекса РФ должно осуществляться по следующим векторам регулирования: институционально-правовому, социально-экономическому, инновационно-технологическому, экологическому, культурно-историческому, маркетинговому, инфраструктурному, образовательному и цифровому.

Целесообразно отметить, что альтернативы и пути реализации инструментария государственной политики развития туристического комплекса РФ должны опираться на тенденции и требования, которые активно распространяются на рынке туристических услуг.

Можно выделить следующие направления:

повышение эффективности использования природного потенциала;

устранение правовых ограничений в инвестиционно-инновационном развитии;

совершенствование государственной политики по повышению инвестиционной привлекательности туристической деятельности;

усиление публично-частного партнёрства при налаживании процессов модернизации;

улучшение социально-трудовой среды на основе развития человеческого капитала и интеллектуализации труда.

Перспективным направлением дальнейших исследований определена разработка инструментария государственной политики развития туристического комплекса Российской Федерации с учётом представленного ряда векторов регулирования и позволит сформировать обоснованные положения, цель которых – создание новой модели продвижения отечественного рынка туристических услуг.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Голубничая С.Н., Ключенко О.В. Региональные туристические общества как инновационные формы управления туристической деятельностью // Теоретические и практические аспекты функционирования сферы туризма и гостеприимства в России и за рубежом: материалы конференции (Севастополь, 21-22 марта 2024 г.). Москва: Издательство «Перо», 2024. С. 30-33. EDN: VOHJBP.

2. Горшкалев С.М. Реализация и совершенствование государственной политики в сфере туризма в субъекте РФ // Научные высказывания. 2022. № 16(24). С. 10-13. URL: https://nvjournal.ru/article/Realizatsija_i_sovershenstvovanie_gosudarstvennoj_politiki_v_sfere_turizma_v_subekte_RF.

3. Градинарова А.А. Использование рефлексивного управления в деятельности туристических предприятий // Современные тенденции развития туризма и индустрии гостеприимства: материалы IV Международной научно-практической конференции (Донецк, 25-26 апреля 2023 г.). Донецк: Донецкий национальный университет экономики и торговли им. М. Туган-Барановского, 2023. С. 223-226. EDN: NRZHAR.

4. Гурьева Е.В. Региональный туризм в Российской Федерации: влияние институциональных факторов на его развитие (на примере Волгоградской области) // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2023. Т. 11, № 2. С. 75-85. DOI: 10.21685/2307-9525-2023-11-2-8. EDN: IPMHUF.

5. Донскова Л.И., Баранников А.Л., Макаров А.А. Государственное регулирование туристской деятельности в контексте развития внутреннего туризма: теория и практика // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. 2023. № 3. С. 224-234. DOI: 10.21686/2413-2829-2023-3-224-234.

6. Долотов Д.Е. Направления совершенствования государственного регулирования туристической деятельности в Российской Федерации // Проблемы развития современного общества: сборник научных статей 9-й Всероссийской национальной научно-практической конференции. В 3 т. (Курск, 23-24 января 2024 г.). Курск: ЗАО «Университетская книга», 2024. С. 178-181. EDN: JBMUQF.

7. Донскова Л.И., Баранников А.Л., Редькин А.Г. Вопросы государственного регулирования туризма и туристическая политика: зарубежный и российский опыт // Государственная служба. 2022. № 1(135). С. 86-92.

8. Ефимова Е.В., Кобец М.В. Институты и экономический инструментарий развития туризма с целью посещения друзей и родственников // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2017. № 3(149). С. 39-46. EDN: YJTXHH.

9. Заднепровская Е.Л., Овчаренко Л.А. Направления государственной поддержки развития регионального туризма и туристических агентств в зоне СВО // Государственное управление и право. 2024. № 2(2). С. 147-161. EDN: WTTTOJ.

10. Зигерн-Корн Н.В. Теоретическое обоснование государственной политики пространственного развития сферы туризма // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Естественные науки. 2019. № 2. С. 30-39. DOI: 10.18384/2310-7189-2019-2-30-39. EDN: GPQBCQ.
11. Казакова К.С. Направления совершенствования государственного регулирования туристической деятельности в Российской Федерации // Современные технологии управления. 2023. №4 (104). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/napravleniya-sovershenstvovaniya-gosudarstvennogo-regulirovaniya-turisticheskoy-deyatelnosti-v-rossiyskoy-federatsii.EDN: CZUWMT.
12. Казакова К.С. Совершенствование управления рекреационной сферой в России // Актуальные вопросы современной экономики: материалы Международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург – Донецк – Витебск, 10-11 ноября 2022 г.). Санкт-Петербург: Балтийский государственный технический университет «Военмех», 2022. С. 164-166. EDN: TLNQHE.
13. Кожухова Е.С. Анализ современного состояния туризма в Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2025. Т. 13, № 2(155). С. 135-143. DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2025.02.13.013. EDN: DZNFDZ.
14. Кривошеева Т.М. Государственная политика Российской Федерации в сфере туризма: совершенствование и расширение инструментария // Современные проблемы сервиса и туризма. 2020. № 1. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-rossiyskoy-federatsii-v-sfere-turizma-sovershenstvovanie-i-rasshirenie-instrumentariya.
15. Кулакова Л.И. Методический инструментарий оценки эффективности государственной поддержки туристско-рекреационного предпринимательства. Петропавловск-Камчатский: Дальневосточный филиал Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России, 2019. 265 с. ISBN 978-5-8181-0136-1. EDN: USFQYK.
16. Курбонов Ш.Я., Еров Д.Н., Иброхимов И.Р. Государственное регулирование, совершенствование и государственная поддержка развития туризма в современных условиях // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. 2019. № 7. С. 80-86. EDN: CNMOPD.
17. Палий Н.С. Инновационные факторы развития современного туризма // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2024. Т. 26, № 3. С. 110-121. DOI: 10.15688/ek.jvolsu.2024.3.9. EDN: CGFYWO.
18. Потапова К.К. Государственное и региональное регулирование в области туристской деятельности в Российской Федерации // Молодой учёный. 2016. № 25(129). С. 348-351. URL: https://moluch.ru/archive/129/35811.
19. Путрик Ю.С. Государственное регулирование туризма как направление социальной политики в Российской Федерации // Культура и образование: научно-информационный журнал вузов культуры и искусств. 2014. № 3(14). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-turizma-kak-napravlenie-sotsialnoy-politiki-v-rossiyskoy-federatsii.
20. Рысаева М.А., Зиганшин И.И. Новые горизонты развития отечественного туризма: национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» – «Пять морей и озеро Байкал» // Современные проблемы сервиса и туризма. 2025. Т. 19, № 2. С. 34-51. DOI: 10.5281/zenodo.17470818.

Информация об авторе
Казакова Ксения Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры туризма

REFERENCES

1. Golubnichaya, S.N., Klyuchenko, O.V. (2024). Regional tourism societies as innovative forms of tourism management. Theoretical and practical aspects of the functioning of the tourism and hospitality sector in Russia and abroad: conference proceedings (Sevastopol, March 21-22, 2024). Moscow: Pero Publishing House, 30-33. EDN: VOHJBP. (In Russ.)
2. Gorshkalev, S.M. (2022). Implementation and improvement of state policy in the field of tourism in a constituent entity of the Russian Federation. Scientific Statements, 16(24), 10-13. URL: https://nvjournal.ru/article/Realizatsija_i_sovershenstvovanie_gosudarstvennoj_politiki_v_sfere_turizma_v_subekte_RF. (In Russ.)
3. Gradinarova, A.A. (2023). Use of reflexive management in the activities of tourism enterprises. Modern trends in the development of tourism and the hospitality industry: proceedings of the IV International Scientific and Practical Conference (Donetsk, April 25-26, 2023). Donetsk: Donetsk National University of Economics and Trade named after M. Tugan-Baranovsky, 223-226. EDN: NRZHAR. (In Russ.)
4. Guryeva, E.V. (2023). Regional tourism in the Russian Federation: the influence of institutional factors on its development (on the example of the Volgograd region). Electronic Scientific Journal "Science. Society. State", 11;2, 75-85. DOI: 10.21685/2307-9525-2023-11-2-8. EDN: IPMHUF. (In Russ.)
5. Donskova, L.I., Barannikov, A.L., Makarov, A.A. (2023). State regulation of tourism activities in the context of domestic tourism development: theory and practice. Bulletin of the Plekhanov Russian University of Economics, 3, 224-234. DOI: 10.21686/2413-2829-2023-3-224-234. (In Russ.)
6. Dolotov, D.E. (2024). Directions for improving state regulation of tourism activities in the Russian Federation. Problems of development of modern society: collection of scientific articles of the 9th All-Russian National Scientific and Practical Conference. In 3 vols. (Kursk, January 23-24, 2024). Kursk: University Book, 178-181. EDN: JBMUQF. (In Russ.)
7. Donskova, L.I., Barannikov, A.L., Redkin, A.G. (2022). Issues of state regulation of tourism and tourism policy: foreign and Russian experience. Public Service, 1(135), 86-92. (In Russ.)
8. Efimova, E.V., Kobets, M.V. (2017). Institutions and economic instruments for the development of tourism for the purpose of visiting friends and relatives. Bulletin of the Samara State University of Economics, 3(149), 39-46. EDN: YJTXHH. (In Russ.)
9. Zadneprovskaya, E.L., Ovcharenko, L.A. (2024). Directions of state support for the development of regional tourism and travel agencies in the special military operation zone. Public Administration and Law, 2(02), 147-161. EDN: WTTTOJ. (In Russ.)
10. Zigern-Korn, N.V. (2019). Theoretical substantiation of the state policy of spatial development of the tourism sector. Bulletin of Moscow State Regional University. Series: Natural Sciences, 2, 30-39. DOI: 10.18384/2310-7189-2019-2-30-39. EDN: GPQBCQ. (In Russ.)

11. Kazakova, K.S. (2023). Directions for improving state regulation of tourism activities in the Russian Federation. Modern Management Technologies, 4(104). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/napravleniya-sovershenstvovaniya-gosudarstvennogo-regulirovaniya-turisticheskoy-deyatelnosti-v-rossiyskoy-federatsii. EDN: CZUWMT. (In Russ.)
12. Kazakova, K.S. (2022). Improving the management of the recreational sphere in Russia. Current issues of modern economics: proceedings of the International Scientific and Practical Conference (St. Petersburg – Donetsk – Vitebsk, November 10-11, 2022). St. Petersburg: Baltic State Technical University "Voenmekh", pp. 164-166. EDN: TLNQHE. (In Russ.)
13. Kozhukhova, E.S. (2025). Analysis of the current state of tourism in the Russian Federation. Economics and Management: Problems, Solutions, 13;155, 135-143. DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2025.02.13.013. EDN: DZNFDZ. (In Russ.)
14. Krivosheeva, T.M. (2020). State policy of the Russian Federation in the field of tourism: improvement and expansion of tools. Modern Problems of Service and Tourism, 1. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-rossiyskoy-federatsii-v-sfere-turizma-sovershenstvovanie-i-rasshirenie-instrumentariya. (In Russ.)
15. Kulakova, L.I. (2019). Methodological tools for assessing the effectiveness of state support for tourism and recreational entrepreneurship. Petropavlovsk-Kamchatsky: Far Eastern Branch of the All-Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of Russia, 265. ISBN 978-5-8181-0136-1. EDN: USFQYK. (In Russ.)
16. Kurbonov, Sh.Ya., Erov, D.N., Ibrokhimov, I.R. (2019). State regulation, improvement and state support for tourism development in modern conditions. Bulletin of the Tajik National University. Series of Socio-Economic and Social Sciences, 7, 80-86. EDN: CNMOPD. (In Russ.)
17. Paliy, N.S. (2024). Innovative factors in the development of modern tourism. Bulletin of Volgograd State University. Economics, 26;3, 110-121. DOI: 10.15688/ek.jvolsu.2024.3.9. EDN: CGFYWO. (In Russ.)
18. Potapova, K.K. (2016). State and regional regulation in the field of tourism activities in the Russian Federation. Young Scientist, 25;129, 348-351. URL: https://moluch.ru/archive/129/35811. (In Russ.)
19. Putrik, Yu.S. (2014). State regulation of tourism as a direction of social policy in the Russian Federation. Culture and Education: Scientific and Information Journal of Universities of Culture and Arts, 3(14). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-turizma-kak-napravlenie-sotsialnoy-politiki-v-rossiyskoy-federatsii. (In Russ.)
20. Rysaeva, M.A., Ziganshin, I.I. (2025). New horizons for the development of domestic tourism: the national project "Tourism and Hospitality Industry" – "Five Seas and Lake Baikal". Modern Problems of Service and Tourism, 19;2, 34-51. DOI: 10.5281/zenodo.17470818. (In Russ.)

Information about the author
Ksenia S. Kazakova – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Tourism

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 23.02.2026
Поступила после рецензирования 17.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 15.05.2026

УДК 338.43
JEL: Q18, Q10
EDN: KYEEUN

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ АПК РОССИИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ И ПОЛИТИКИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

Ирина Игоревна Соколова[1],
Марина Сергеевна Сизякина[2]

[1]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донской государственный технический университет» (ДГТУ), Российская Федерация, 344000, Ростовская область, городской округ Ростов-на-Дону, г. Ростов-на-Дону, площадь Гагарина, д. 1, e-mail: ira5986@bk.ru, https://orcid.org/0009-0008-5277-9315
[2]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донской государственный технический университет» (ДГТУ), Российская Федерация, 344000, Ростовская область, городской округ Ростов-на-Дону, г. Ростов-на-Дону, площадь Гагарина, д. 1, https://orcid.org/0009-0007-6344-9859.

Аннотация. **Введение.** В условиях усиления санкционного давления, разрыва логистических и технологических цепочек агропромышленный комплекс (АПК) России переживает период глубокой структурной трансформации. Политика импортозамещения, активизированная с 2014 года, выступает ключевым фактором мобилизации внутренних ресурсов, однако выявляет системные проблемы – зависимость от импорта семян и техники, кадровый дефицит, цифровое неравенство. Цель статьи – выявление и систематизация основных тенденций развития российского АПК под воздействием санкционных ограничений и мер импортозамещения.

Методы. Исследование основано на системном подходе, методах экономико-статистического анализа официальных данных, сравнительного анализа отечественных и зарубежных практик, а также методах систематизации, синтеза и критического анализа научной литературы.

Результаты. Установлено, что, несмотря на сокращение занятости в отрасли, ключевые экономические показатели (валовая добавленная стоимость, прибыль, рентабельность) сохраняют положительную динамику. Инвестиционная активность смещается в сторону собственных средств предприятий, что укрепляет финансовую автономию, но ограничивает масштаб крупных проектов. Растениеводство демонстрирует высокую волатильность при устойчивом росте производства масличных культур; животноводство развивается поступательно, при этом молочная отрасль сохраняет импортозависимость. Цифровая трансформация охватила большинство организаций, однако внедрение технологий искусственного интеллекта и интернета вещей остаётся фрагментарным. Кадровый потенциал остаётся уязвимым звеном из-за низкой привлекательности сельскохозяйственного труда.

Обсуждение. Перспективы устойчивого развития АПК связаны с наращиванием инвестиций в селекцию и семеноводство для преодоления импортозависимости, ускорением технико-технологической модернизации, развитием кооперации малых форм хозяйствования и безотходных производственных циклов, системной модернизацией кадровой подготовки и адаптацией лучших зарубежных практик с учётом региональной специфики.

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, санкционные ограничения, импортозамещение, инвестиции, растениеводство, животноводство, цифровизация, продовольственная безопасность.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Соколова И.И., Сизякина М.С. Тенденции развития АПК России в условиях санкционных ограничений и политики импортозамещения // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 121-128. EDN: KYEEUN

© Соколова И.И., Сизякина М.С., 2026

UDC 338.43
JEL: Q18, Q10
EDN: KYEEUN

Original scientific article
HAC 5.2.3. Regional and sectoral economics

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF RUSSIA UNDER SANCTIONS RESTRICTIONS AND IMPORT SUBSTITUTION POLICY

Irina I. Sokolova[1],
Marina S. Sizyakina[2]

[1]Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Don State Technical University" (DSTU), Russian Federation, 344000, Rostov Region, Rostov-on-Don urban district, Rostov-on-Don, 1 Gagarin Square, e-mail: ira5986@bk.ru, https://orcid.org/0009-0008-5277-9315

[2]Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Don State Technical University" (DSTU), Russian Federation, 344000, Rostov Region, Rostov-on-Don urban district, Rostov-on-Don, 1 Gagarin Square, https://orcid.org/0009-0007-6344-9859

Annotation. **Introduction.** Under increasing sanctions pressure and disruption of logistical and technological chains, the agro-industrial complex of Russia is undergoing a profound structural transformation. The import substitution policy, intensified since 2014, acts as a key factor in mobilizing internal resources, but at the same time reveals systemic problems – dependence on imported seeds and machinery, personnel shortages, and digital inequality. The purpose of the article is to identify and systematize the main trends in the development of the Russian agro-industrial complex under the influence of sanctions restrictions and import substitution measures.

Methods. The study is based on a systematic approach, methods of economic-statistical analysis of official data, comparative analysis of domestic and foreign practices, as well as methods of systematization, synthesis, and critical analysis of scientific literature.

Results. It has been established that, despite a decline in employment in the industry, key economic indicators (gross value added, profit, profitability) maintain positive dynamics. Investment activity is shifting towards enterprises' own funds, which strengthens financial autonomy but limits the scale of large projects. Crop production demonstrates high volatility with steady growth in oilseed production; livestock farming is progressing, while the dairy industry remains import-dependent. Digital transformation has reached most organizations, but the implementation of artificial intelligence and the Internet of Things remains fragmentary. Human resources potential remains a vulnerable link due to the low attractiveness of agricultural labor.

Discussion. Prospects for sustainable development of the agro-industrial complex are associated with increasing investments in breeding and seed production to overcome import dependence, accelerating technical and technological modernization, developing cooperation among small farms and zero-waste production cycles, systematically modernizing personnel training, and adapting best foreign practices taking into account regional specifics.

Keywords: agro-industrial complex, sanctions restrictions, import substitution, investments, crop production, livestock production, digitalization, food security.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Sokolova, I.I., Sizyakina, M.S. (2026). Trends in the development of the agro-industrial complex of Russia under sanctions restrictions and import substitution policy. Public administration and law, 2(10), 121-128. EDN: KYEEUN

Введение

Агропромышленный комплекс (АПК) Российской Федерации является одним из важнейших секторов национальной экономики, обеспечивающим продовольственную независимость страны и значительный вклад в экспортный потенциал. В условиях усиления внешнеэкономического давления, начавшегося в 2014 году и возросшего после 2022 года, отрасль вынуждена адаптироваться к новым вызовам. Как отмечают многие исследователи, «в условиях необходимости импортозамещения проблемы стратегически важной молочной отрасли вышли на передний план» [1, с. 71]. Аналогичные проблемы характерны и для других подотраслей АПК, включая семеноводство, сельскохозяйственное машиностроение и логистику.

Цель исследования

Цель статьи – выявить и систематизировать основные тенденции развития АПК России на современном этапе в условиях санкционных ограничений и предложить направления совершенствования государственной аграрной политики, реализующей принципы импортозамещения.

Методы исследования

Исследование основывается на системном методологическом подходе, позволяющем рассматривать АПК как совокупность взаимосвязанных подотраслей (растениеводство, животноводство, переработка, цифровая инфраструктура) и ин-

© Sokolova, I.I., Sizyakina, M.S., 2026

ституциональных уровней. Достижение цели обеспечено применением методов экономико-статистического анализа динамики основных производственных и финансовых показателей за 2020-2024 гг., а также метода сравнительного анализа при сопоставлении отечественных тенденций с зарубежными практиками стратегического управления устойчивым развитием АПК.

В ходе исследования использовались также методы систематизации и классификации (при группировке факторов, сдерживающих и стимулирующих развитие растениеводства, животноводства и цифровизации), синтеза (при обобщении статистических данных и научных публикаций для выявления структурных сдвигов), критического анализа (при оценке эффективности мер государственной поддержки и адаптации зарубежного опыта к российским региональным условиям).

Описательный метод применялся для детальной характеристики изменений в инвестиционной активности, валовых сборах продукции и внедрении цифровых технологий. Междисциплинарный характер работы позволил сформулировать выводы на основе репрезентативной теоретической базы и официальных статистических данных.

Результаты исследования и их обсуждение

Результаты предпринятого исследования предполагают анализ динамики основных экономических показателей деятельности организаций АПК, которая представлена в таблице 1.

Таблица 1. Динамика основных экономических показателей организаций АПК в России за 2020-2024 гг. [составлено на основе [2]]
Table 1. Dynamics of key economic indicators of agricultural organizations in Russia for 2020-2024 [compiled by the [2]]

Показатель	2020	2021	2022	2023	2024
Среднегодовая численность занятых, тыс. чел.	4 027	3 973	3 965	3 889	3 765
Валовая добавленная стоимость, млрд руб.	3 811,0	4 284,2	4 769,3	4 611,9	4 847,4
Сальдированный финансовый результат (прибыль до налогообложения), млрд руб.	399,5	574,6	525,4	596,6	643,6
Уровень рентабельности, %	20,3	24,0	18,9	21,0	20,7

Представленные статистические данные демонстрируют отрицательную динамику среднегодовой численности работников отрасли «Растениеводство и животноводство, охота и предоставление соответствующих услуг в этих областях». В период за 2020-2024 гг. данный показатель снизился на 6,5 %, опустившись с 4 027 тыс. до 3 765 тыс. человек. Данная тенденция обусловлена комплексом факторов, среди которых следует отметить демографический спад в сельской местности, миграционный отток населения в города, а также рост производительности труда за счёт технической модернизации.

Методология Росстата предполагает расчёт количества рабочих мест через суммирование всех видов трудовой деятельности, включая производство продукции домашними хозяйствами для реализации или обмена [2]. Однако то же снижение занятых при росте производства свидетельствует о повышении эффективности использования трудовых ресурсов.

Валовая добавленная стоимость (ВДС) сектора выросла с 3 811,0 млрд руб. в 2020 г. до 4 847,4 млрд руб. в 2024 г. При этом в 2023 г. наблюдалось незначительное снижение до 4 611,9 млрд руб., что, вероятно, связано с неблагоприятной конъюнктурой цен на зерновые, а также возникшими логистическими ограничениями. Тем не менее общий тренд в сложившейся ситуации остаётся положительным.

Удельный вес ВДС АПК в валовом внутреннем продукте (ВВП) страны колебался в диапазоне 2,6-3,9 % (максимум в 2020 г.), а к 2024 г. составил 2,6 % [2]. Это означает, что при росте абсолютных объёмов производства доля сельского хозяйства в структуре ВВП не увеличивается, что характерно для постиндустриальных экономик с диверсифицированной структурой.

Сальдированный финансовый результат (прибыль до налогообложения) организаций АПК России показал уверенный рост с 399,5 млрд руб. в 2020 г. до 643,6 млрд руб. в 2024 г. Уровень рентабельности проданных товаров, продукции (работ, услуг) составил в 2024 г. 20,7 %, что несколько ниже пикового значения 2021 г. (24,0 %), но выше уровня 2020 г. (20,3 %).

По мнению Н.Н. Яроменко и соавторов, «ключевым индикатором финансовой успешности реализации аграрной продукции выступает рентабельность продаж», и выявленный тренд «к росту рентабельности реализации растениеводческой продукции» при снижении рентабельности в животноводстве создаёт дисбаланс в отраслевой структуре [3, с. 426-427]. Действительно, в 2024 г. разрыв в рентабельности между растениеводством и животноводством оставался значительным.

Инвестиции в основной капитал, направленные на развитие сельского хозяйства (рисунок 1), за период 2021-2024 гг. увеличились с 520,9 млрд руб. до 626,6 млрд руб.

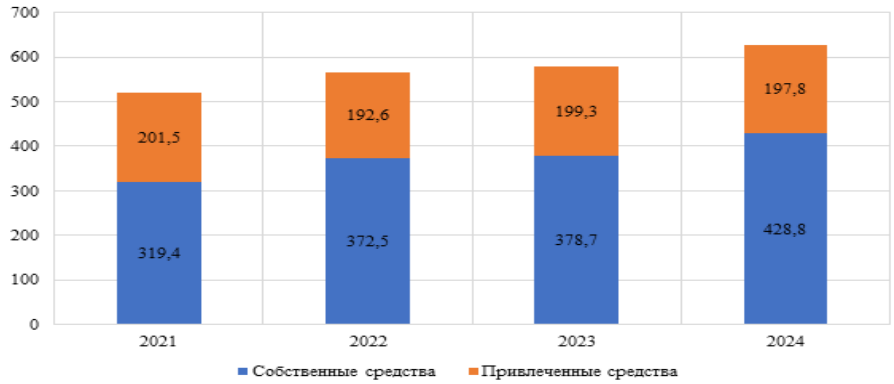


Рисунок 1. Динамика инвестиций в основной капитал, направленных на развитие сельского хозяйства, за 2021-2024 гг., млрд руб. [составлено на основе [2]]
Figure 1. Dynamics of fixed capital investments directed to agricultural development for 2021-2024, billion rubles [compiled by the [2]]

При этом структура инвестиций претерпела заметные изменения: доля собственных средств предприятий выросла с 319,4 млрд руб. до 428,8 млрд руб., тогда как привлечённые средства (кредиты, займы, бюджетные ассигнования) оставались в диапазоне 192-201 млрд руб. (за исключением 2024 г., где они составили 197,8 млрд руб.). Такой сдвиг в сторону самофинансирования свидетельствует об укреплении финансового состояния аграрных организаций, но одновременно может ограничивать масштаб крупных инвестиционных проектов, требующих внешнего долгосрочного капитала.

Бюджетные средства в общем объёме инвестиций занимали незначительную долю. Более того, как отмечают М.Х. Барчо, И.Е. Иваньшин и П.Р. Лысенко, «уход части иностранного капитала из ряда проектов АПК вынужденно трансформировал или отложил их реализацию» [4, с. 8], что потребовало от государства дополнительных мер поддержки. Для комплексного развития сельского хозяйства наряду с мелиорацией критически важно обновление машинно-тракторного парка [4, с. 9]. На фоне санкционных ограничений и расширения собственных производств присутствие российской сельхозтехники на внутреннем рынке возросло с 49 % в 2021 г. до 61 % в 2022 г., что подтверждается данными «Росспецмаша» [4, с. 10].

Динамика валового сбора основных продуктов растениеводства (рисунок 2) отражает высокую зависимость отрасли от природно-климатических условий.

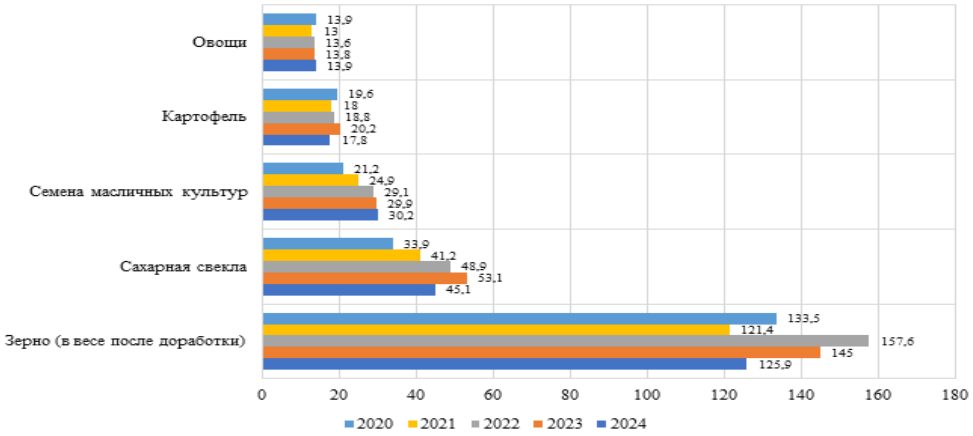


Рисунок 2. Динамика валового сбора основных продуктов растениеводства в России за 2020-2024 гг., млн т [составлено на основе [2]]
Figure 2. Dynamics of gross harvest of major crop products in Russia for 2020-2024, million tons [compiled by the [2]]

Зерновые культуры (в весе после доработки) показали рекордный урожай в 2022 г. – 157,6 млн т, после чего объёмы их производства снизились до 125,9 млн т в 2024 г. Тем не менее даже минимальные значения последних лет (2021 г. – 121,4 млн т) существенно превышают средний уровень конца 2010-х годов. Валовой сбор сахарной свеклы вырос с 33,9 млн т в 2020 г. до пика в 2023 г. (53,1 млн т) и снизился до 45,1 млн т в 2024 г. Данные по сбору и реализации семян масличных культур демонстрируют устойчивый поступательный рост (с 21,2 до 30,2 млн т), что обусловлено высоким спросом на внутреннем и внешнем рынках, а также расширением посевных площадей под подсолнечник, сою и рапс.

В то же время производство картофеля остаётся на уровне 17,8-20,2 млн т без выраженного тренда к росту, а овощи пока-

зывают незначительную положительную динамику (с 13,0 до 13,9 млн т). Исследование В.В. Тульчеева, С.В. Жеворы и других выявляет структурный дисбаланс: малые формы хозяйствования концентрируют 93-95 % посевных площадей овощей открытого грунта и картофеля. При этом инфраструктурный дефицит хранилищ и перерабатывающих мощностей непосредственно в зонах производства выступает причиной ежегодных масштабных потерь аграрного сырья [5, с. 143].

Производство основных продуктов животноводства (рисунок 3) характеризуется устойчивым ростом. Скот и птица на убой в убойном весе увеличились с 11,2 млн т в 2020 г. до 12,3 млн т в 2024 г. Производство молока выросло с 32,2 до 34,0 млн т, яиц – с 44,9 до 46,6 млрд штук. Несмотря на кажущуюся незначительность ежегодных приростов (0,2-0,4 млн т по мясу, 0,5-0,8 млн т по молоку), в долгосрочной перспективе такой тренд означает наращивание мощностей.

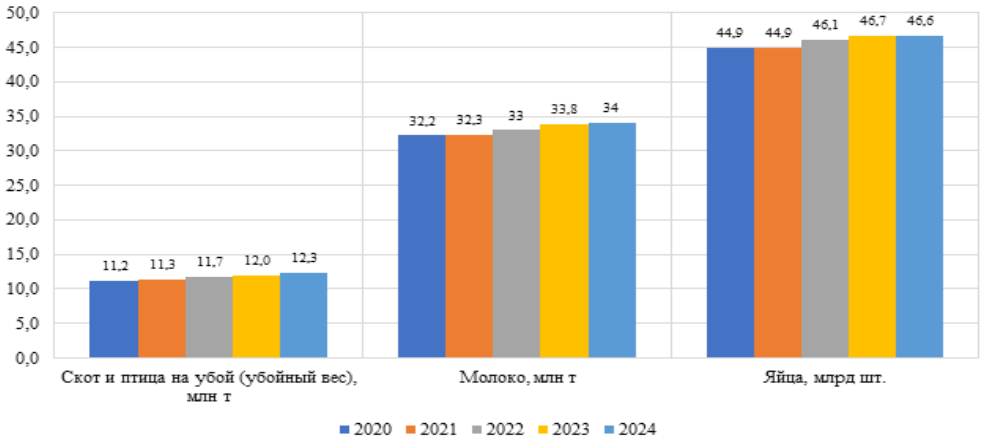


Рисунок 3. Динамика производства основных продуктов животноводства в России за 2020-2024 гг. [составлено на основе [2]]
Figure 3. Dynamics of production of major livestock products in Russia for 2020-2024 [compiled by the [2]]

Дефицит инвестиционных ресурсов признаётся И.И. Афанасьевой и Т.В. Третьяченко ключевым фактором, определяющим конъюнктуру молочного рынка. Текущая генерация сырого молока покрывает лишь 40 % от нормативной потребности самообеспечения, оцениваемой в 49,7 млн тонн [1, с. 73]. Вследствие этого, несмотря на позитивную динамику надоев, сохраняется зависимость от импортных поставок сыров, сухого молока и сливочного масла, преимущественно из Беларуси. Значительно более высокий уровень независимости фиксируется в свиноводстве и птицеводстве. Преодоление стагнации животноводческого комплекса сопряжено с реализацией структурных реформ, полномасштабный эффект от которых прогнозируется спустя 10-12 лет [1, с. 77].

Уровень внедрения цифровых технологий в организациях АПК в 2024 г. достиг 73,0 % (доля организаций, использовавших хотя бы одну цифровую технологию). При этом доля организаций, применяющих персональные компьютеры, составила 71,3 %, веб-сайты – 29,9 %, геоинформационные системы – 24,3 %, цифровые платформы – 19,7 %, интернет вещей – 11,3 %. Наглядно представленная статистическая информация выведена на рисунке 4.

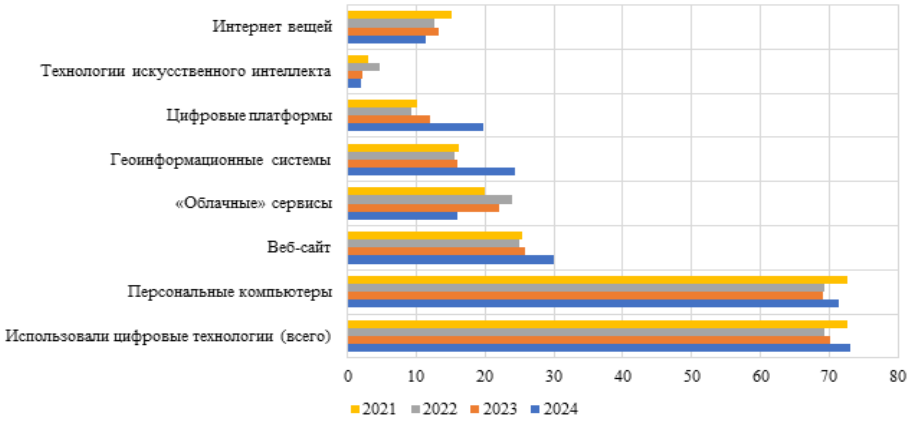


Рисунок 4. Динамика удельного веса организаций АПК, использовавших цифровые технологии, за 2021-2024 гг., % [составлено на основе [2]]
Figure 4. Dynamics of the share of agricultural organizations that used digital technologies for 2021-2024, % [compiled by the [2]]

Важно отметить, что использование «облачных» сервисов сократилось с 23,9 % в 2022 г. до 15,9 % в 2024 г., а технологий искусственного интеллекта – с 4,6 % до 1,9 %. Это может свидетельствовать как о переходе части организаций на собственные ИТ-решения, так и о недостаточной доступности качественных облачных сервисов для сельскохозяйственных производителей.

В процессе исследования цифровой трансформации сельского хозяйства Ю.П. Мороз выявляет приоритет информатизации над внедрением физических устройств. Существенным барьером им признаётся цифровое неравенство: производители на удалённых территориях зачастую лишены инфраструктурной базы и специализированных компетенций, требуемых для эффективной эксплуатации передовых технологий [6, с. 407].

Е.И. Москвитина, анализируя зарубежный опыт (Китай, Бразилия, Дания, Нидерланды, Германия), выделяет три региональные модели устойчивого сельскохозяйственного производства: североевропейскую, смешанную и тропическую. Позиция Е.И. Москвитиной доказывает целесообразность имплементации компонентов североевропейской аграрной модели (Германия, Дания, Нидерланды) в России. Для неё характерны замкнутость производственного цикла, утилизация отходов на уровне 95-99 %, результативность водопользования 90-95 % и снижение химизации на 25-30 % [7, с. 106]. При этом для успешной интеграции зарубежного опыта необходима разработка механизмов адаптивного трансфера технологий, соотнесённых с региональной спецификой.

Сокращение численности занятых в АПК, отмеченное в таблице 1, отражает лишь внешнее проявление более глубинных системных проблем. М.Н. Гусева и О.Ю. Анциферова подробно анализируют состояние человеческого капитала и приходят к выводу, что «рабочая сила сельских территорий России представлена в количестве более 17 млн чел., что составляет 1/3 от общей численности рабочей силы в стране» [8, с. 16]. Среди положительных тенденций авторы выделяют увеличение реальной заработной платы в сельском хозяйстве: «среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве составила 46 013 рублей, что соответствует 71,7 % от средней заработной платы по экономике страны в целом» [8, с. 17]. Однако отношение к средне-экономическому уровню остаётся низким, что снижает привлекательность работы на селе.

Дефицит материального стимулирования анализируется коллективом авторов под руководством М.Х. Барчо. Согласно положениям Отраслевого соглашения по АПК, стратегическим ориентиром профильной политики выступает повышение номинальной оплаты труда работников аграрного сектора до отметки в 90 % от общероссийского показателя средней заработной платы [9, с. 39]. Реализация этой цели в ближайшие годы представляется маловероятной без кардинального повышения производительности труда и изменения структуры субсидирования.

Обобщая результаты анализа, можно выделить несколько приоритетных направлений развития АПК России на среднесрочную перспективу.

Во-первых, необходимо наращивание инвестиций в селекцию и семеноводство. На уязвимость генетического потенциала в своих трудах указывают М.Х. Барчо, И.Е. Иваньшин и П.Р. Лысенко: ряд подотраслей АПК критически зависим от зарубежного селекционного фонда. Удельный вес импортных семян сахарной свеклы фиксируется на уровне 97 %, подсолнечника – 73 %, картофеля – 65 % [4, с. 10]. Увеличение с 2023 года субсидирования капитальных затрат агропредприятий на обновление селекционных комплексов призвано решить проблему, однако процесс носит пролонгированный характер.

Во-вторых, требуется дальнейшая технико-технологическая модернизация. А.В. Алпатов и О.А. Федотенкова отмечают запланированную с начала 2025 года первичную индексацию утилизационного сбора для сельхозтехники. Одновременно с этим оценивается результативность программ обновления фондов: посредством лизинговых механизмов Минпромторга РФ за 2024 год отраслевыми субъектами было закуплено порядка 30 тысяч единиц специализированного оборудования [10, с. 38]. Вместе с тем авторы предупреждают о риске роста цен на технику, что может негативно сказаться на платёжеспособности средних и малых хозяйств.

В-третьих, следует развивать сельскохозяйственную кооперацию и безотходные технологии. Идея создания СПТК (сельскохозяйственных производственно-торговых кооперативов) с замкнутым циклом, предложенная В.В. Тульчеевым и соавторами, представляется обоснованной. Оптимизация обеспечивается сокращением логистического плеча при транспортировке сырья на переработку и внедрением механизмов прямого товародвижения к конечному потребителю [5, с. 147]. Такой подход, по мнению авторов, позволит поднять производительность труда в системе «поле (ферма) – потребитель» в 2-3 раза.

В-четвёртых, необходима модернизация системы подготовки кадров. М.Н. Гусева и О.Ю. Анциферова предлагают модель развития человеческого капитала сельского хозяйства и сельских территорий, построенную на принципах 4 «П»: персонализации, предиктивности, пре-

вентивности и партисипативности [8, с. 20]. Практическая реализация такой модели требует изменения образовательных программ, повышения престижа сельскохозяйственных профессий и создания комфортной социальной среды на селе.

В-пятых, важно учитывать климатические изменения. А.В. Алпатов и О.А. Федотенкова отмечают, что «климат меняет географию российского АПК, создавая новые возможности для Сибири и Дальнего Востока, но усиливая риски в традиционных регионах ведения сельского хозяйства» [10, с. 43]. В связи с этим устойчивость функционирования отрасли в долгосрочной перспективе будет определяться оперативностью приспособления экономических субъектов к трансформирующейся внешней среде.

Выводы

В результате проведённого исследования выявлены следующие основные тенденции развития АПК России.

Несмотря на сокращение численности занятых на 6,5 %, ВДС и сальдированная прибыль отрасли устойчиво растут, что свидетельствует о повышении производительности труда. Уровень рентабельности сохраняется в диапазоне 19-24 %, однако разрыв между растениеводством и животноводством остаётся значительным. Инвестиционная активность смещается в сторону собственных средств предприятий, что говорит об укреплении финансовой базы, но одновременно ограничивает масштаб крупных проектов. Государственная поддержка должна быть переориентирована с краткосрочных субсидий на долгосрочные программы технологического суверенитета, особенно в области селекции, семеноводства и мелиорации.

Растениеводство (зерно, масличные, сахарная свекла) демонстрирует высокую волатильность, но в целом положительную динамику. Картофелеводство и овощеводство, напротив, стагнируют, что требует развития кооперации малых форм хозяйствования и строительства современных хранилищ. В свою очередь животноводство развивается поступательно, при этом молочное скотоводство нуждается в наиболее радикальных инвестиционных решениях из-за длительного срока окупаемости. Птицеводство и свиноводство близки к полному самообеспечению.

Цифровая трансформация АПК достигла высокого уровня охвата персональными компьютерами и веб-сайтами, но внедрение технологий искусственного интеллекта, интернета вещей и облачных сервисов остаётся фрагментарным. Цифровое неравенство между регионами и типами хозяйств требует адресных государственных программ. Кадровое обеспечение АПК и социальное развитие сельских территорий остаются наиболее уязвимыми звеньями. Заработная плата в сельском хозяйстве достигает лишь 72 % от среднероссийского уровня, что недостаточно для удержания молодёжи. Необходима реализация разработанных моделей развития человеческого капитала и программ комплексного развития сельских территорий.

Таким образом, АПК России, несмотря на внешнее давление и внутренние структурные диспропорции, сохраняет положительный вектор развития. Дальнейшее укрепление продовольственной безопасности и рост экспортного потенциала возможны только при условии системной государственной поддержки технологической модернизации, кооперации малых форм хозяйствования и активной социальной политики на селе. Зарубежный опыт показывает, что переход к замкнутым производственным циклам, цифровизации и низкоуглеродным технологиям является объективной необходимостью, а не альтернативой. Российской аграрной науке и практике предстоит в ближайшие годы обеспечить создание методологии и инструментария для такого перехода с учётом национальной и региональной специфики.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Афанасьева И.И., Третьяченко Т.В. Исследование состояния и тенденций российского рынка молока и молочной продукции в условиях импортозамещения // Вестник Ростовского государственного экономического университета (РИНХ). 2020. № 1(69). С. 71-78.

2. Сельское хозяйство в России 2025 // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. 2025. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/S_x_2025.pdf.

3. Яроменко Н.Н., Дзетль Б.Р., Екутеч Б.А., Тхагушев М.З. Проблемы и перспективы развития АПК России в условиях санкций // Вестник Академии знаний. 2024. № 4(63). С. 424-428.

4. Барчо М.Х., Иваньшин И.Е., Лысенко П.Р. Актуальные аспекты государственного регулирования технологического развития АПК России // Economics. 2024. № 1(53). С. 4-10.

5. Тульчеев В.В., Жевора С.В., Овэс Е.В., Бызов В.А. Малые формы хозяйствования – локомотив социально-экономического развития АПК и России // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2024. № 8(114). С. 141-151. DOI: 10.33938/248-141.

6. Мороз Ю.П. Роль инноваций и цифровизации в развитии АПК юга России // Управленческий учёт. 2024. № 12. С. 401-408.

7. Москвитина Е.И. Оценка потенциала адаптации зарубежного опыта применения инструментов государственного стратегического управления устойчивым развитием АПК в регионах России // Вестник НГИЭИ. 2025. № 5(168). С. 102-115. DOI: 10.24412/2227-9407-2025-5-102-115.

8. Гусева М.Н., Анциферова О.Ю. Современное состояние и тенденции развития человеческого капитала АПК и сельских территорий России // Региональная экономика. Юг России. 2023. Т. 11, № 3. С. 14-22. DOI: 10.15688/re.volsu.2023.3.2.
9. Барчо М.Х., Хецуриани К.Т., Пивень А.Е., Лагутинский А.С. Современное состояние и перспективы развития кадрового потенциала АПК России // Естественно-гуманитарные исследования. 2023. № 1(45). С. 36-41.
10. Алпатов А.В., Федотенкова О.А. Функционирование и перспективы развития АПК России в условиях новой геополитической трансформации // Вестник техносферной безопасности и сельского развития. 2025. № 3(42). С. 35-44.

Информация об авторах
Соколова Ирина Игоревна – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Международная экономика и бизнес»
Сизякина Марина Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Международная экономика и бизнес»

REFERENCES

1. Afanasyeva, I.I., Tretyachenko, T.V. (2020). Research on the State and Trends of the Russian Milk and Dairy Products Market under Import Substitution. Bulletin of Rostov State Economic University (RINH), 1(69), 71-78. (In Russ.)
2. Agriculture in Russia 2025. (2025). Official website of the Federal State Statistics Service of the Russian Federation. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/S_x_2025.pdf. (In Russ.)
3. Yaromenko, N.N., Dzetl, B.R., Ekutech, B.A., Thagushev, M.Z. (2024). Problems and Prospects for the Development of the Russian Agricultural Industry under Sanctions. Bulletin of the Academy of Knowledge, 4(63), 424-428. (In Russ.)
4. Barcho, M.Kh., Ivanshin, I.E., Lysenko, P.R. (2024). Current Aspects of State Regulation of Technological Development of the Agro-industrial Complex of Russia. Economics, 1(53), 4-10. (In Russ.)
5. Tulcheev, V.V., Zhevora, S.V., Oves, E.V., Byzov, V.A. (2024). Small Forms of Management - the Locomotive of Socio-Economic Development of the Agro-Industrial Complex and Russia. Economics, Labor, Management in Agriculture, 8(114), 141-151. DOI 10.33938/248-141. (In Russ.)
6. Moroz, Yu.P. (2024). The Role of Innovation and Digitalization in the Development of Agriculture in the South of Russia. Management Accounting, 12, 401-408. (In Russ.)
7. Moskvitina, E.I. (2025). Assessment of the Potential for Adaptation of Foreign Experience in the Use of State Strategic Management Tools for the Sustainable Development of the Agro-Industrial Complex in the Regions of Russia. Bulletin NGIEI, 5(168), 102-115. DOI 10.24412/2227-9407-2025-5-102-115. (In Russ.)
8. Guseva, M.N., Antsiferova, O.Yu. (2023). Current State and Trends in Human Capital Development in the Agro-Industrial Complex and Rural Areas of Russia. Regional Economy. South of Russia, 11;3, 14-22. DOI 10.15688/re.volsu.2023.3.2. (In Russ.)
9. Barcho, M.Kh., Khetsuriani, K.T., Piven, A.E., Lagutinsky, A.S. (2023). Current State and Prospects for the Development of the Human Resource Potential of the Agro-Industrial Complex of Russia. Natural and Humanitarian Studies, 1(45), 36-41. (In Russ.)
10. Alpatov, A.V., Fedotenkova, O.A. (2025). Functioning and Prospects for the Development of the Russian Agro-Industrial Complex in the Context of a New Geopolitical Transformation. Bulletin of Technosphere Safety and Rural Development, 3(42), 35-44. (In Russ.)

Information about the authors
Irina I. Sokolova – Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of International Economics and Business
Marina S. Sizyakina – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of International Economics and Business

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 24.12.2025
Поступила после рецензирования 11.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 15.05.2026

УДК 338.1
JEL: Q18, J24, J43, R23
EDN: KNAJER

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика

ПРЕОДОЛЕНИЕ КАДРОВОГО ДЕФИЦИТА В АПК ЧЕРЕЗ ИНТЕГРАЦИЮ МОЛОДЁЖИ КАК СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УСЛОВИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

Татьяна Ивановна Бухтиярова[1],
Алексей Николаевич Колмаков[2],
Ирина Николаевна Батурина[3]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, Российская Федерация, 454077, г. Челябинск, ул. Комарова, 26, e-mail: viola_1_49@mail.ru, https://orcid.org/0000-0002-0276-9337
[2]Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии», Российская Федерация, Москва, 105187, г. Москва, Окружной проезд, 19, e-mail: KOLMAKOV@VNIRO.RU
[3]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Курганский государственный университет», Российская Федерация, г. Курган, 640020, Курган, ул. Советская, 63, стр. 4, e-mail: baturina76@mail.ru, https://orcid.org/0000-0003-0442-5674

Аннотация. **Введение.** В условиях внешних ограничений и необходимости технологического суверенитета состояние агропромышленного комплекса (АПК) приобретает особое значение для национальной безопасности Российской Федерации. Основным ресурсом устойчивости этой отрасли является человеческий капитал, который в последние годы демонстрирует негативные тенденции. С одной стороны, АПК требуется всё больше высококвалифицированных специалистов, способных эффективно использовать цифровые технологии, современное оборудование и инновационные методы ведения хозяйства. С другой стороны, наблюдается старение сельского населения, миграция молодёжи в города, утрата престижа аграрного труда и недостаток мер по поддержке занятости в сельской местности. Эта ситуация подчёркивает необходимость поиска эффективных механизмов привлечения, удержания и реализации потенциала различных групп молодёжи в агропромышленном секторе. Цель исследования заключается в выявлении условий и стратегических мероприятий, необходимых для преодоления дефицита кадров и эффективной интеграции молодёжи в агропромышленный комплекс.

Методы. В работе использовались экономико-правовой метод (для определения стратегических условий для формирования эффективной кадровой политики); метод анализа (при рассмотрении теоретических подходов к исследованию человеческого капитала); метод синтеза (при формировании эффективной кадровой политики в аграрной сфере).

Результаты. На основе системного анализа научных публикаций, нормативно-правовых актов и эмпирических данных обосновывается необходимость перехода от разрозненных мер к разработке комплексного организационно-социального механизма управления трудовым потенциалом. Особое внимание уделяется потенциалу различных молодёжных групп – ветеранов СВО, выпускников вузов и ссузов, а также молодых матерей – как драйверов инновационного развития сельскохозяйственной отрасли. В ходе исследования были выявлены и систематизированы основные барьеры, препятствующие интеграции молодёжи в агропредпринимательство: институциональные (отсутствие межведомственной политики), социально-демографические (низкий престиж труда, миграция, недостаточная инфраструктура) и экономические (ограниченный доступ к кредитным ресурсам и рынкам сбыта).

Обсуждение. Для их преодоления предложены стратегические меры: комплексный механизм интеграции молодёжи, дифференцированный подход к целевым группам (ветераны СВО, выпускники и молодые матери) и экономико-математического моделирования потребностей в кадрах. Авторы обосновывают, что реализация этих условий позволит снизить кадровый дефицит (прогнозируемый к 2030 году на уровне 200-300 тысяч человек) и обеспечит устойчивость АПК как основы продовольственного суверенитета Российской Федерации.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, кадровый дефицит, агропромышленный комплекс, человеческий капитал, молодёжное предпринимательство.

Информация о финансировании: исследование выполнено в рамках фундаментальной научно-исследовательской работы «Барьеры и драйверы интеграции молодёжи в трудовую предпринимательскую деятельность агропромышленного комплекса как фактор укрепления продовольственной безопасности региона» (регистрационный номер № 26-28-20077) в рамках гранта РНФ «Проведение фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований малыми отдельными научными группами» (региональный конкурс)» – дата регистрации 24.09.2025 года, утверждён 12.05.2026 года.

Для цитирования: Бухтиярова Т.И., Колмаков А.Н., Батурина И.Н. Преодоление кадрового дефицита в АПК в качестве стратегического условия реализации продовольственной безопасности РФ // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 129-137. EDN: KNAJER

© Бухтиярова Т.И., Колмаков А.Н., Батурина И.Н., 2026

UDC 338.1
JEL: Q18, J24, J43, R23
EDN: KNAJER

Original scientific article
HAC 5.2.3. Regional and sectoral economics

OVERCOMING THE PERSONNEL DEFICIT IN THE AGRICULTURAL SECTOR THROUGH THE INTEGRATION OF YOUTH AS A STRATEGIC CONDITION FOR FOOD SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Tatiana I. Bukhtiyarova[1],
Alexey N. Kolmakov[2],
Irina N. Baturina[3]

[1]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk Branch, Russian Federation, 454077, Chelyabinsk, Komarova Street, 26, e-mail: viola_1_49@mail.ru, https://orcid.org/0000-0002-0276-9337

[2]Federal State Budgetary Scientific Institution All-Russian Research Institute of Fisheries and Oceanography, Russian Federation, Moscow, 105187, Moscow, Odintsovo passage, 19, e-mail: KOLMAKOV@VNIRO.RU

[3]Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education Kurgan State University, Russian Federation, Kurgan, 640020, Kurgan, Sovetskaya Street, 63, Building 4, e-mail: baturina76@mail.ru, https://orcid.org/0000-0003-0442-5674

Annotation. **Introduction.** In the context of external restrictions and the need for technological sovereignty, the state of the agro-industrial complex (AIC) is of particular importance for the national security of the Russian Federation. The main resource for the sustainability of this industry is human capital, which has shown negative trends in recent years. On the one hand, the AIC requires an increasing number of highly qualified specialists who can effectively use digital technologies, modern equipment, and innovative farming methods. On the other hand, there is an aging rural population, migration of young people to cities, a loss of prestige for agricultural work, and a lack of measures to support employment in rural areas. This situation highlights the need to find effective mechanisms for attracting, retaining, and realizing the potential of various youth groups in the agro-industrial sector. The purpose of this study is to identify the conditions and strategic measures necessary to overcome the shortage of personnel and effectively integrate young people into the agricultural sector.

Methods. The work used the economic and legal method (to determine the strategic conditions for the formation of an effective personnel policy); the analysis method (when considering theoretical approaches to the study of human capital); the synthesis method (when forming an effective personnel policy in the agricultural sector).

Results. Based on a systematic analysis of scientific publications, legal acts, and empirical data, the paper substantiates the need to transition from fragmented measures to the development of a comprehensive organizational and social mechanism for managing labor potential. Special attention is given to the potential of various youth groups, including veterans of the Special Military Operation, university and college graduates, and young mothers, as drivers of innovative development in the agricultural sector. The study identified and systematized the main barriers that hinder the integration of young people into agribusiness: institutional (lack of interdepartmental policy), socio-demographic (low labor prestige, migration, and insufficient infrastructure), and economic (limited access to credit resources and markets).

Discussion. To overcome these challenges, the authors propose strategic measures, including a comprehensive mechanism for integrating young people, a differentiated approach to target groups (veterans of the Special Military Operation, graduates, and young mothers), and economic and mathematical modeling of personnel needs. The authors argue that implementing these conditions will help reduce the projected shortage of personnel (estimated at 200,000 to 300,000 by 2030) and ensure the sustainability of the agricultural sector as the foundation of Russia's food sovereignty.

Keywords: food security, staff shortage, agro-industrial complex, human capital, and youth entrepreneurship.

Financing information: the study was carried out as part of the fundamental research project "Barriers and Drivers of Youth Integration into the Labor Entrepreneurial Activity of the Agro-Industrial Complex as a Factor in Strengthening the Region's Food Security" (registration number 26-28-20077) as part of the Russian Science Foundation grant "Fundamental and Search Research by Small Scientific Groups" (regional competition), registered on September 24, 2025.

For citation: Bukhtiyarova, T.I., Kolmakov, A.N., Baturina, I.N. (2026). Overcoming the shortage of personnel in the agro-industrial complex as a strategic condition for ensuring food security in the Russian Federation. Public administration and law, 2(10), 129-137. EDN: KNAJER

Введение

В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации подчёркивается, что одним из значительных вызовов является «...противодействие техногенным, биогенным, социокультурным угрозам ... и иным источникам опасности для общества, экономики и государства» [5], что непосредственно связано с состоянием кадрового потенциала агропромыш-

© Sokolova, I.I., Sizyakina, M.S., 2026

ленного комплекса.

Обеспечение продовольственной безопасности является одной из ключевых национальных целей развития Российской Федерации, что закреплено в Указе Президента РФ от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 годна и на перспективу до 2036 года» [1], в Доктрине продовольственной безопасности РФ [2]. Агропромышленный комплекс (АПК) становится основой экономической стабильности государства в условиях нарастающего внешнего санкционного давления и необходимости достижения технологического суверенитета.

Статистический анализ РФ, проведённый в 2024 году, определяет, что дефицит кадров в агропромышленном комплексе достигает 143-200 тысяч человек. Следует отметить, что в отдельных отраслях АПК он достигает от 30 % до 50 % работников данной сферы [3]. По оценке заместителя председателя правительства РФ Голиковой Татьяны, «...совокупный дефицит кадров в России к 2030 году может составить два миллиона человек, причём наибольший дефицит ожидается в обрабатывающей промышленности, транспорте и логистике. При этом недостаток специалистов в АПК может достигнуть 300 тысяч человек» [4].

В последние годы агропромышленный сектор столкнулся с серьёзным кризисом в области воспроизводства человеческого капитала. Нехватка кадров, старение сельского населения, миграция молодёжи и недостаток современных управленческих и технологических навыков стали не только проблемами отрасли, но и представляют собой угрозу для национальной безопасности.

Проведённый системный анализ выявляет ряд проблем, связанных с привлечением молодёжи в агропромышленный комплекс:

во-первых, сохраняется значительный миграционный отток сельской молодёжи в города, что обусловлено различиями в уровне и качестве жизни, ограниченным доступом к жилью, медицинским и образовательным услугам, а также низкой диверсификацией рынка труда на селе;

во-вторых, существует несоответствие между содержанием профессионального образования как высшего, так и среднего специального и реальными потребностями агробизнеса. Это приводит к нехватке практических навыков у выпускников, что, в свою очередь, вызывает у них профессиональную неудовлетворённость;

в-третьих, молодёжь, особенно те, кто только начинает свою предпринимательскую деятельность в АПК, сталкивается с серьёзными административными и финансовыми барьерами: нехваткой стартового капитала, отсутствием залоговой базы, сложностями в оформлении земельных участков, а также дефицитом доступных программ льготного кредитования и наставничества;

в-четвёртых, значимой проблемой является социально-психологическая адаптация определённых групп молодёжи (в частности, ветеранов боевых действий, молодых матерей с детьми). Для них стандартные меры поддержки оказываются недостаточно эффективными, так как не учитывают их специфические потребности, включая психологическую реабилитацию, гибкие форматы занятости, доступную инфраструктуру для присмотра за детьми. Более того, на институциональном уровне не существует целостной межведомственной стратегии, которая бы объединяла образовательные, социальные, экономические и инфраструктурные меры в единую систему, способствующую привлечению и удержанию молодёжи в сельских районах. Эти проблемы создают «порочный круг»: отток молодёжи приводит к старению кадров, что негативно сказывается на инновационной способности отрасли, а отсутствие привлекательных инноваций, в свою очередь, усиливает отток. Для преодоления этого круга необходимо перейти от разрозненных субсидий к системной кадровой политике, что и обосновывается в данном исследовании.

Цель исследования

Цель исследования – выявить условия и определить стратегические мероприятия, необходимые для преодоления дефицита кадров и эффективной интеграции молодёжи в агропромышленный комплекс, которая играет ключевую роль в обеспечении национального продовольственного суверенитета.

Методы исследования

В исследовании применялись следующие научные методы: экономико-правовой метод (для определения стратегических условий для формирования эффективной кадровой политики); метод анализа (при рассмотрении теоретических подходов к исследованию человеческого капитала); метод синтеза (при формировании эффективной кадровой политики в аграрной сфере).

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ современных научных публикаций представляет собой широкий спектр теоретических подходов, которые могут быть использованы для анализа интеграции молодёжи в агропромышленный комплекс. Их систематизация и критический анализ приведены в таблице 1.

Таблица 1. Теоретические подходы, используемые для анализа интеграции молодёжи в агропромышленный комплекс: систематизация и критический анализ [составлено авторами на основе источников [5-23]]
Table 1. Theoretical approaches used to analyze the integration of young people into the agro-industrial complex: systematization and critical analysis [compiled by the authors based on sources [5-23]]

Научный подход (направление)	Основные авторы	Характеристика подхода	Недостатки (ограничения)
Теория человеческого капитала	Г. Беккер, Т. Шульц, С. Кузнец, Э. Денисон	Человеческий капитал (знания, навыки, здоровье) рассматривается как ключевой фактор экономического роста и производительности труда. Инвестиции в образование, профессиональная подготовка и мобильность населения обеспечивают долгосрочный экономический эффект. Основоположники теории – Т. Шульц и Г. Беккер. С. Кузнец обосновал человеческий капитал как главную доминанту стабильного роста экономик развивающихся стран. Э. Денисон на основе анализа экономического роста США доказал, что определяющим фактором роста производительности труда является образование.	Не объясняет институциональные и социокультурные барьеры, блокирующие реализацию человеческого капитала в конкретной отраслевой среде (АПК)
Концепция предпринимательских экосистем	Д. Азенберг, Г.Б. Клейнер, С.П. Земцов В.Л. Бабурин	Предпринимательская активность рассматривается как результат системного взаимодействия множества элементов: институтов, инфраструктуры, культуры, рынков, человеческого капитала. Успех предпринимательства зависит не от наличия отдельных факторов, а от их связанности и взаимодополняемости.	Редко фокусируется на отраслевой специфике (аграрный сектор) и на особенностях отдельных демографических групп (молодёжь, ветераны). Часто носит общетеоретический характер.
Исследование молодёжного и сельского предпринимательства	И.И. Журавлёва, М.В. Шатохин, С.О. Новосельский, А.В. Шлеенко, С.А. Тиньков, И.Е. Алпацкая	Признают высокий потенциал молодёжи как носителя инноваций для развития сельских территорий. Детально описывают барьеры: ограниченный доступ к финансам, земле, рынкам; недостаток деловых связей и менторства; цифровое неравенство.	Слабо адаптированы к современным реалиям (импортозамещение, санкции, новые национальные проекты). Не указывают напрямую с задачами обеспечения продовольственной безопасности на национальном уровне.
Исследования реинтеграции ветеранов боевых действий (через предпринимательство)	В.Э. Щипаков	Доказано, что предпринимательство – эффективный путь социально-экономической адаптации ветеранов. Ветераны обладают ценными качествами: дисциплина, стрессоустойчивость, лидерский потенциал, мотивация.	Не учитывают специфику агропромышленного комплекса как сферы приложения усилий ветеранов. Отсутствуют разработанные механизмы вовлечения именно в аграрное предпринимательство.
Исследование экономики АПК и продовольственной безопасности	А.И. Алтухов, А.Н. Сёмин, М.С. Калмыкова, А.Г. Галкина	Глубокая проработка макроэкономических, технологических и производственных аспектов развития АПК. Анализ факторов продовольственной независимости и импортозамещения.	Проблемы кадрового и, особенно, предпринимательского потенциала молодёжи часто остаются на втором плане, рассматриваются фрагментарно.
Социология села и сельское развитие	В.А. Давыденко, Е.В. Андрианова, М.В. Худякова, О.Л. Лушникова	Анализ социальных процессов в сельской местности: миграция, уровень жизни, самоорганизация, качество социальной среды.	Проблема молодёжного предпринимательства не является центральной; исследуется скорее как частный аспект общей социальной динамики.

Систематизация проведённых исследований демонстрирует, что каждый из проанализированных теоретических подходов вносит значимый вклад в понимание отдельных аспектов кадровых вопросов в агропромышленном комплексе (АПК), однако ни один из них не предполагает всестороннего решения. Теория человеческого капитала подчёркивает важность инвестиционной составляющей, но при этом не учитывает институциональные и социокультурные барьеры. Концепция предпринимательских экосистем предполагает системный подход, однако редко адаптируется к специфике аграрной сферы и особенностям молодёжных групп. Исследования, посвящённые молодёжному и сельскому предпринимательству, подробно рассматривают проблемы, но не связывают их с задачами обеспечения продовольственной безопасности. Работы, исследующие реинтеграции ветеранов не учитывают специфические особенности АПК, а исследования в области экономики АПК и социологии сельской местности рассматривают кадровые и молодёжные вопросы лишь фрагментарно, как второстепенные.

Следовательно, существующая теоретическая база нуждается в интеграции в рамках единого практико-ориентированного подхода, который объединил бы институциональные, социально-демографические и экономические аспекты.

Именно такой подход реализован в данной статье: на основе обобщения теоретических положений и эмпирических данных авторами выделены три блока стратегических условий, необходимых для достижения продовольственного суверенитета в условиях кадрового дефицита (рисунок 1).

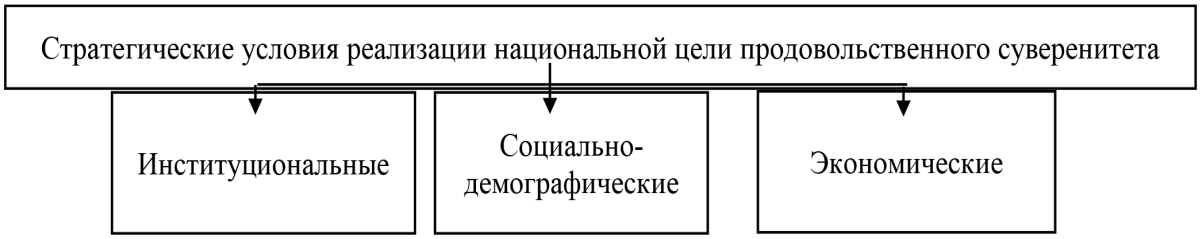


Рисунок 1. Стратегические условия, которые необходимы для достижения продовольственного суверенитета в условиях кадрового дефицита [составлено авторами]
Figure 1. Strategic conditions necessary to achieve food sovereignty in the face of staff shortages [compiled by the authors]

Выделенные на рисунке 1 институциональные, социально-демографические и экономические условия представляют собой необходимые компоненты эффективной кадровой политики в АК. Однако в текущей практике государственного управления эти направления реализуются разрозненно, без должной координации между ведомствами и уровнями власти. Как следствие, существующая система государственной поддержки агропромышленного комплекса отличается фрагментарным характером: меры аграрной политики, социальной политики на селе и поддержки занятости осуществляются обособленно. В Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента РФ от 21 января 2020 года № 29, подчёркивается, что одним из основных направлений обеспечения продовольственной безопасности является «развитие кадрового потенциала в сфере производства сельскохозяйственной продукции» [2]. Тем не менее, в документе отсутствуют подробности о механизмах реализации данного направления.

Отмеченная фрагментарность мер государственной поддержки, отсутствие координации между ведомствами и неконкретность стратегических ориентиров приводят к системному противоречию: при декларируемой важности кадрового обеспечения АПК реальная интеграция молодёжи остаётся низкой. Проведённый в настоящем исследовании анализ теоретических подходов (таблица 1) выявил, что каждый из существующих взглядов – от теории человеческого капитала до социологии села – охватывает лишь отдельные проблемы, не предлагая комплексного механизма. Выделенные на рисунке 1 институциональные, социально-демографические и экономические условия, необходимые для достижения продовольственного суверенитета, в текущей практике реализуются разрознено, что подтверждается эмпирическими данными о дефиците кадров (143-200 тыс. чел., а по прогнозам – до 300 тыс. к 2030 году) [3; 4]. Именно это противоречие между потребностью в системном решении и отсутствие целостного механизма обосновывает необходимость нового подхода.

Поэтому авторы считают, что необходимым стратегическим условием является формирование комплексного организационно-социального механизма управления процессами интеграции молодёжи. Этот механизм должен включать в себя три взаимосвязанных блока методов: институциональные методы, которые направлены

на создание правовой и координационной основы; социально-демографические методы, предполагающие дифференцированную работу с целевыми группами молодёжи; экономико-математические методы, обеспечивающие прогнозирование и оценку эффективности.

Таким образом, предложенный механизм представляет собой не абстрактную совокупность целевых установок, а детально проработанную систему, где каждому методу соответствуют конкретные, реализуемые на практике инструменты, что позволяет перейти от фрагментарных мер к целенаправленному управлению кадровым потенциалом АПК.

Реализация данного механизма требует отказа от восприятия молодёжи как однородной группы и перехода к целенаправленной работе с ключевыми категориями (ветераны СВО, выпускники вузов и ссузов, молодые матери), обладающими высоким потенциалом, но нуждающимися в различных подходах к вовлечению. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» определяет одной из своих целей «реализацию потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности» [1], что прямо предполагает дифференцированный подход к различным категориям граждан.

Перспективной категорией, обладающей высоким потенциалом для интеграции в АПК, выступают ветераны специальной военной операции. (СВО) Вопрос их социализации в контексте развития агропромышленного комплекса (АПК) включает исследование участия ветеранов специальной военной операции в агропроизводственном цикле. Эти ветераны обладают уникальными качествами: стрессоустойчивость, лидерский потенциал и высокая мотивация. Исследования В.Э. Щипакова показывают, что предпринимательство может стать эффективным способом социально-экономической адаптации демобилизованных военнослужащих [14]. Для этой категории важно разработать специализированные программы, которые будут включать: профессиональную переподготовку по актуальным специальностям в АПК; психологическую поддержку и менторство; предоставление грантов на создание крестьянско-фермерских хозяйств на льготных условиях.

Наряду с ветеранами СВО, значимым резервом кадрового потенциала АПК являются выпускники высших и средних специальных заведений. Они обладают современными цифровыми компетенциями и инновационными знаниями. По словам И.И. Журавлёвой, одной из основных проблем в развитии предпринимательства в аграрном секторе является несоответствие между образовательными программами и реальными требованиями агробизнеса [17]. Таким образом, стратегическим направлением в данной ситуации становится развитие системы дуального образования в агропромышленных предприятиях на базе образовательных учреждений, а также поддержка студенческих стартапов.

Особую группу, требующих учёта специфических социальных обстоятельств, составляют молодые матери, возвращающиеся на рынок труда. Для них необходимо создать условия, позволяющие совмещать работу с семейными обязанностями: развитие сети дошкольных учреждений в сельской местности, популяризация дистанционных форм занятости, а также поддержка женского фермерства через специальные грантовые программы.

Реализация описанных дифференцированных подходов к вовлечению ветеранов СВО, выпускников и молодых матерей в агропромышленный комплекс требует не только организационных и социальных мер, но и надёжного аналитического обоснования. Без количественной оценки кадровых потребностей, факторов привлекательности сельскохозяйственного труда и ожидаемых социально-экономических эффектов любые управленческие решения остаются недостаточно обоснованными. В связи с этим стратегическое управление развитием и реализацией трудового потенциала агропромышленного комплекса (АПК) включает в себя прогнозирование и математическое моделирование изменений и характеристик трудового потенциала, опираясь на научные информационные данные. В Стратегии научно-технического развития Российской Федерации, утверждённой Указом Президента РФ от 28 февраля 2024 года № 145, акцентируется важность «создания условий для проведения исследований и разработок, обеспечивающих готовность страны к существующим и возникающим большим вызовам» [5]. Одним из таких вызовов является кадровый дефицит в агропромышленном комплексе.

Важно подчеркнуть, что в данной ситуации ключевым условием является разработка экономико-математических моделей, которые позволяют:

– количественно анализировать влияние различных факторов (уровень заработной платы, доступность жилья, развитие инфраструктуры) на выбор молодёжи остаться в сельской местности или заняться агробизнесом;

– осуществлять сценарное прогнозирование потребностей в кадрах для АПК по профессиям и регионам на средне- и долгосрочную перспективу;

– оценивать социально-экономический эффект от интеграции различных групп молодёжи, включая мультипликативный эффект от роста смежных отраслей.

Реализация указанных аналитических возможностей напрямую связана с признанием человеческого капитала в качестве ключевого фактора производства в агросфере.

Как обосновано отмечают исследователи А.Н. Сёмин, Т.И. Бухтиярова и соавторы, «...создание системы управления доходностью агросистем невозможно без учёта человеческого капитала, который является основным фактором производства» [19]. Разработка моделей оценки влияния кадрового потенциала на устойчивость региональной продовольственной системы поможет определить приоритетные направления инвестиций в человеческий капитал.

Выводы

Проведённое исследование позволяет заключить, что кадровый дефицит в агропромышленном комплексе является не только отраслевой проблемой, но и стратегическим вызовом для национальной безопасности и достижения целей продовольственного суверенитета. Системный анализ теоретических подходов выявил их фрагментарность и отсутствие комплексного взгляда на интеграцию молодёжи в АПК. Эмпирические данные подтверждают наличие устойчивого противоречия между высоким потенциалом молодёжи (включая ветеранов СВО, выпускников, молодых матерей) и многоуровневыми барьерами институционального, социально-демографического и экономического характера.

Основным результатом исследования стало обоснование трёх блоков стратегических условий преодоления кадрового дефицита: институциональных (формирование комплексного организационно-социального механизма с межведомственной координацией), социально-демографических (дифференцированная работа с целевыми группами молодёжи) и экономических (внедрение экономико-математического моделирования кадровых потребностей). Предложенный механизм, в отличие от существующих разрозненных мер, обеспечит целенаправленное управление трудовым потенциалом АПК.

Дальнейшие исследования должны сосредоточиться на создании эффективных методик для оценки факторов, влияющих на барьеры и драйверы, апробацию программ поддержки в пилотных регионах, а также на совершенствование нормативно-правовой базы, способствующей привлечению молодёжи в агропромышленный комплекс. Выполнение этих условий поможет не только решить проблему нехватки кадров, но и обеспечить долгосрочную устойчивость АПК, что является ключевым для продовольственной и экономической безопасности Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408892634/.

2. Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73338425/.

3. В АПК наблюдается серьёзный дефицит кадров. URL: https://foodsmi.com/statistika-i-issledovaniya-tysyach-chelovek-a-po-prognozam-do-300-tysyach/v-apk-nablyudaetsya-sereznyy-defitsit-kadrov/.

4. В сельском хозяйстве не хватает почти 150 тысяч специалистов // Парламентская газета. URL: https://www.pnp.ru/social/v-selskom-khozyaystve-ne-khvataet-pochti-150-tysyach-specialistov.html.

5. Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 г. № 145 «О стратегии научно-технического развития Российской Федерации». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408518353/.

6. Теория человеческого капитала // MOODLE – Виртуальная среда обучения КНИТУ (КХТИ). URL: https://moodle.kstu.ru/mod/book/tool/print/index.php?id=20687.

7. Предпринимательская экосистема как фактор экономического развития региона (на примере Дальневосточного федерального округа) / Е.Б. Гаффорова, Л.Н. Бабак, А.В. Васильковский [и др.]. Владивосток : Дальневосточный федеральный университет, 2023. 300 с. ISBN 978-5-7444-5567-5. DOI 10.24866/7444-5567-5. EDN RMSFQY.

8. Земцов С.П., Бабурин В.Л. Предпринимательские экосистемы в регионах России // Региональные исследования. 2019. № 2(64). С. 4-14. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=41194705.

9. Клейнер Г.Б. Социально-экономические экосистемы в контексте дуального пространственно-временного анализа // Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Т. 5, № 5. С. 5-13. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35286638.

10. Клейнер Г.Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // ЭВР. 2019. № 1(59). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomika-ekosistem-shag-v-buduschee.

11. Головина Т.А., Меркулов П.А., Полянин А.В. Государственная поддержка молодёжного предпринимательства в России // Экономическая политика. 2017. № 5. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-podderzhka-molodezhnogo-predprinimatelstva-v-rossii.

12. Шатохин М.В., Новосельский С.О., Шлеенко А.В. Молодёжное предпринимательство в системе молодёжной политики Российской Федерации // Гуманитарные науки. Вестник финансового университета. 2024. Т. 14, № 5. С. 116-124. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=80264796.

13. Тиньков С.А., Алпацкая И.Е. Государственная поддержка предпринимательства в России // Экономика и предпринимательство. 2020. № 1(114). С. 667-673. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=42686258.

14. Щипаков В.Э. Основные направления оптимизации процесса ресоциализации российских офицеров, уволенных в запас // Общество: социология, психология, педагогика. 2024. № 7. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-optimizatsii-protsessa-otsializatsii-rossiyskih-ofitserov-uvolennyh-v-zapas.
15. Беляева С.С. Роль человеческого капитала в развитии предприятия // КЭ. 2008. № 10. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/rol-chelovecheskogo-kapitala-v-razvitii-predpriyatiya.
16. Человеческий потенциал // Большая российская энциклопедия. URL: https://bigenc.ru/c/chelovecheskii-potentsial-063bcb.
17. Журавлёва И.И. Предпринимательство в сельском хозяйстве: проблемы и перспективы развития // Бизнес-образование в экономике знаний. 2018. № 1(9). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/predprinimatelstvo-v-selskom-hozyaystve-problemy-i-perspektivy-razvitiya.
18. Алтухов А.И. Продовольственная безопасность России в условиях глобальных вызовов. Москва: Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий – Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства, 2024. 576 с.
19. Сёмин А.Н., Бухтиярова Т.И., Михайлюк О.Н., Батурина И.Н. Методические подходы к формированию системы управления доходностью агроэкосистем и сельских территорий // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2023. № 2. С. 2-7.
20. Калмыкова М.С., Галкина А.Г. Факторы и критерии продовольственной безопасности // Региональная и отраслевая экономика. 2025. № 1. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/faktory-i-kriterii-prodovolstvennoy-bezopasnosti.
21. Давыденко В.А., Андрианова Е.В., Худякова М.В. Современные мировые контексты социологии села в реалиях российской сельской жизни // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2020. Т. 6, № 6. С. 79-129. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=44169519.
22. Лушникова О.Л. Социальное развитие сельских территорий: социологический анализ // Сибирский философский журнал. 2020. Т. 18, № 3. С. 61-70. DOI: 10.25205/2541-7517-2020-18-3-61-70.
23. Вербовой П.Д., Торопчин М.И., Наш Р.А. Социальное предпринимательство на селе как форма развития малых хозяйств // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы. 2025. № 7. С. 203-210. DOI: 10.47576/2949-1894.2025.7.7.025.
24. Рязанцев С.В., Брагин А.Д. Миграция в сельской местности этнонациональных регионов Российской Федерации: тренды и последствия (проблемы) // Урбанистика. 2023. № 4. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/migratsiya-v-selskoy-mestnosti-etnonatsionalnyh-regionov-rossiyskoy-federatsii-trendy-i-posledstviya.
25. Василенко Д.В. Стратегия экономического развития Донецкой Народной Республики: курс на реиндустриализацию // Государственное управление и право. 2024. № 1(01). С. 211-229. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=41194705.

Информация об авторах
Бухтиярова Татьяна Ивановна – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики, финансы и бухгалтерского учёта Челябинского филиала ФГБОУ ВО «РАНХиГС»
Колмаков Алексей Николаевич – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, директор Центра экономических исследований рыбного хозяйства ФГБНУ «ВНИРО»
Батурина Ирина Николаевна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономической безопасности, финансы и учёт ФГБОУ ВО «Курганский государственный университет»

REFERENCES

1. Decree of the President of the Russian Federation No. 309 of May 7, 2024 "On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the future up to 2036". URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408892634/. (In Russ.)
2. Decree of the President of the Russian Federation No. 20 of January 21, 2020 "On approval of the Food Security Doctrine of the Russian Federation". URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73338425/. (In Russ.)
3. A serious staff shortage is observed in the agro-industrial complex. URL: https://foodsmi.com/statistika-i-issledovaniya-tysyach-chelovek-a-po-prognozam-do-300-tysyach/v-apk-nablyudaetsya-sereznyy-defitsit-kadrov/. (In Russ.)
4. Agriculture lacks almost 150 thousand specialists. Parliamentary Newspaper. URL: https://www.pnp.ru/social/v-selskom-khozyaystve-ne-khvataet-pochti-150-tysyach-specialistov.html. (In Russ.)
5. Decree of the President of the Russian Federation No. 145 of February 28, 2024 "On the Strategy for Scientific and Technological Development of the Russian Federation". URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408518353/. (In Russ.)
6. Theory of human capital. MOODLE – Virtual learning environment of KNRTU. URL: https://moodle.kstu.ru/mod/book/tool/print/index.php?id=20687. (In Russ.)
7. The entrepreneurial ecosystem as a factor of economic development of the region (on the example of the Far Eastern Federal District) / E.B. Gafforova, L.N. Babak, A.V. Vasilkovsky [et al.]. Vladivostok: Far Eastern Federal University, 2023. 300 p. ISBN 978-5-7444-5567-5. DOI 10.24866/7444-5567-5. EDN RMSFQY. (In Russ.)
8. Zemtsov, S.P., Baburin, V.L. (2019). Entrepreneurial ecosystems in the regions of Russia. Regional Studies, 2(64), 4-14. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=41194705. (In Russ.)
9. Kleiner, G.B. (2018). Socio-economic ecosystems in the context of dual spatial-temporal analysis. Economics and Management: Problems, Solutions, 5(5), 5-13. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35286638. (In Russ.)
10. Kleiner, G.B. (2019). Economics of ecosystems: a step into the future. EVR, 1(59). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomika-ekosistem-shag-v-buduschee. (In Russ.)

11. Golovina, T.A., Merkulov, P.A., Polyanin, A.V. (2017). State support of youth entrepreneurship in Russia. Economic Policy, 5. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-podderzhka-molodezhnogo-predprinimatelstva-v-rossii. (In Russ.)
12. Shatokhin, M.V., Novoselsky, S.O., Shleenko, A.V. (2024). Youth entrepreneurship in the youth policy system of the Russian Federation. Humanities. Bulletin of the Financial University, 14;5, 116-124. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=80264796. (In Russ.)
13. Tinkov, S.A., Alpatskaya, I.E. (2020). State support of entrepreneurship in Russia. Economics and Entrepreneurship, 1(114), 667-673. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=42686258. (In Russ.)
14. Shchipakov, V.E. (2024). Main directions of optimization of the resocialization process of Russian officers discharged from the reserve. Society: Sociology, Psychology, Pedagogy, 7. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-optimizatsii-protsessa-otsializatsii-rossiyskih-ofitserov-uvolennyh-v-zapas. (In Russ.)
15. Belyaeva, S.S. (2008). The role of human capital in enterprise development. KE, 10. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/rol-chelovecheskogo-kapitala-v-razvitii-predpriyatiya. (In Russ.)
16. Human potential. Great Russian Encyclopedia. URL: https://bigenc.ru/c/chelovecheskii-potentsial-063bcb. (In Russ.)
17. Zhuravleva, I.I. (2018). Entrepreneurship in agriculture: problems and development prospects. Business Education in the Knowledge Economy, 1(9). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/predprinimatelstvo-v-selskom-hozyaystve-problemy-i-perspektivy-razvitiya. (In Russ.)
18. Altukhov, A.I. (2024). Food security of Russia in the context of global challenges. Moscow: Federal Scientific Center for Agrarian Economics and Social Development of Rural Territories – All-Russian Research Institute of Agricultural Economics, 576 p. (In Russ.)
19. Syomin, A.N., Bukhtiyarova, T.I., Mikhailuk, O.N., Baturina, I.N. (2023). Methodological approaches to the formation of a profitability management system for agroecosystems and rural territories. Economics of Agricultural and Processing Enterprises, 2, 2-7. (In Russ.)
20. Kalmykova, M.S., Galkina, A.G. (2025). Factors and criteria of food security. Regional and Sectoral Economics, 1. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/faktory-i-kriterii-prodovolstvennoy-bezopasnosti. (In Russ.)
21. Davydenko, V.A., Andrianova, E.V., Khudyakova, M.V. (2020). Modern world contexts of rural sociology in the realities of Russian rural life. Bulletin of Tyumen State University. Socio-Economic and Legal Research, 6;6, 79-129. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=44169519. (In Russ.)
22. Lushnikova, O.L. (2020). Social development of rural territories: a sociological analysis. Siberian Philosophical Journal, 18;3, 61-70. DOI: 10.25205/2541-7517-2020-18-3-61-70. (In Russ.)
23. Verbovoy, P.D., Toropchin, M.I., Nash, R.A. (2025). Social entrepreneurship in rural areas as a form of development of small farms. Innovative Economy: Information, Analytics, Forecasts, 7, 203-210. DOI: 10.47576/2949-1894.2025.7.7.025. (In Russ.)
24. Ryazantsev, S.V., Bragin, A.D. (2023). Migration in rural areas of ethno-national regions of the Russian Federation: trends and consequences (problems). Urbanistics, 4. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/migratsiya-v-selskoy-mestnosti-etnonatsionalnyh-regionov-rossiyskoy-federatsii-trendy-i-posledstviya. (In Russ.)
25. Vasilenko, D.V. (2024). Strategy of economic development of the Donetsk People's Republic: course towards reindustrialization. Public Administration and Law, 1(01), 211-229. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=41194705. (In Russ.)

Information about the authors
Tatyana I. Bukhtiyarova – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Economics, Finance and Accounting, Chelyabinsk branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Alexey N. Kolmakov – Doctor of Economics, Professor, Deputy Director for Research, Director of the Center for Economic Research in Fisheries, VNIRO Federal State Budgetary Doctor of Economics, Professor, Deputy Director for Scientific Work, Director of the Center for Economic Research of Fisheries, VNIRO Federal State Budgetary Scientific Institution
Irina N. Baturina – Candidate of Economics, Associate Professor, Associate Professor

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 25.03.2026
Поступила после рецензирования 12.04.2026
Принята к публикации (Accepted) 15.05.2026

УДК 351.74(47+571)(091)
JEL: N43
EDN: UDOJWC

Оригинальная научная статья
ВАК 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

ИЗ ОПЫТА ПОДГОТОВКИ ФИЛЕРОВ В СИСТЕМЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (НАЧАЛО XX ВЕКА)

Александр Егорович Епифанов

Научно-исследовательский центр федерального государственного казённого образовательного учреждения высшего образования «Ордена Трудового Красного Знамени Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации», Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8, e-mail: mvd_djaty@mail.ru, https://orcid.org/0000- 0002-5686-5770, AuthorID: 318625

Аннотация. **Введение.** Статья направлена на исследование института профессиональной подготовки филеров как самостоятельного элемента кадровой политики Министерства внутренних дел Российской империи в начале XX века. В центре внимания находятся организационные принципы формирования наблюдательной службы, механизмы ведомственного обучения, а также структура профессиональных навыков, обеспечивавших эффективность наружного наблюдения.

Методы. Эмпирическую основу исследования составляют нормативные и служебные материалы дореволюционного периода, включая учебные программы ведомственного характера и практику организационного регулирования наблюдательной деятельности. Обращение к указанным документам позволяет выявить закономерности формирования профессиональных требований к сотрудникам наружного наблюдения и реконструировать институциональную логику ведомственной педагогики.

Результаты. В ходе исследования установлено, что подготовка филеров представляла собой системно организованный и поэтапный процесс, ориентированный на формирование устойчивых когнитивных и поведенческих компетенций. Ведомственная модель обучения предполагала развитие зрительной памяти, стандартизацию процедур фиксации наблюдаемых признаков, выработку навыков распознавания идентификационных характеристик, а также освоение тактически адаптивных и конспиративных моделей служебного поведения.

Обсуждение. Полученные результаты позволяют рассматривать подготовку филеров не только как прикладной аспект полицейской практики, но и как механизм управления профессиональным восприятием и аналитическим мышлением сотрудников наблюдательной службы.

Ключевые слова: филеры, наружное наблюдение, Министерство внутренних дел, Российская империя, полицейская служба, профессиональная подготовка, охранные отделения.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Епифанов А.Е. Из опыта подготовки филеров в системе Министерства внутренних дел Российской империи (начало XX века) // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 138-146. EDN: UDOJWC

© Епифанов А.Е., 2026

UDC 351.74(47+571)(091)
JEL: N43
EDN: UDOJWC

Original scientific article
HAC 5.1.1. Theoretical and historical legal sciences

FROM THE EXPERIENCE OF PREPARING FILLERS IN THE SYSTEM OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN IMPERIUM (EARLY XX CENTURY)

Aleksandr E. Epifanov

Research Center of the Federal State Public Educational Establishment of Higher Education «Order of the Red Banner of Labor Academy of Management of the Ministry of the Interior of the Russian Federation», Russia, 125993, Moscow, Zoya and Alexander Kosmodemyanskiy str., 8, e-mail: mvd_djaty@mail.ru, https://orcid. org/0000-0002-5686-5770, AuthorID: 318625

Annotation. **Introduction.** The article is devoted to the study of the institution of professional training of surveillance agents (filers) as an independent element of personnel policy within the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the early twentieth century. Particular attention is paid to the organizational principles underlying the formation of the surveillance service, the mechanisms of departmental instruction, and the structure of professional skills ensuring the effectiveness of covert observation.

Methods. The empirical basis of the research is formed by regulatory and official materials of the pre-revolutionary period, including departmental training programs and documents reflecting the practice of organizing surveillance activities. The examination of these sources makes it possible to identify the patterns governing the development of professional requirements imposed on surveillance personnel and to reconstruct the institutional logic of departmental pedagogy.

Results. The study establishes that the training of surveillance agents constituted a systematically organized and multi-stage process aimed at the formation of stable cognitive and behavioral competencies. The instructional model emphasized the development of visual memory, the standardization of descriptive procedures, the acquisition of skills related to the recognition of identifying features, and the mastery of tactically adaptive and covert modes of professional conduct.

Discussion. The findings allow professional training to be interpreted not merely as a practical component of police activity but also as a mechanism for structuring professional perception and analytical thinking within the surveillance service.

Keywords: surveillance agents, covert surveillance, Ministry of Internal Affairs, Russian Empire, police training, professional competencies, security departments.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Epifanov, A.E. (2026). From the experience of preparing fillers in the system of the Ministry of internal affairs of the Russian imperium (early XX century). Public administration and law, 2(10), 138-146. EDN: UDOJWC

Введение

Проблематика профессиональной подготовки сотрудников полиции традиционно рассматривается преимущественно применительно к современному этапу развития правоохранительных органов. Между тем обращение к историческому опыту позволяет выявить устойчивые закономерности формирования служебных навыков, механизмов кадрового отбора и организационных принципов ведомственного обучения [9, с. 140]. В данном контексте особое значение приобретает практика подготовки филеров в системе Министерства внутренних дел Российской империи, поскольку деятельность данной категории сотрудников была непосредственно связана с реализацией наружного наблюдения – одной из наиболее сложных форм полицейской работы.

Эффективность наружного наблюдения во многом определялась не только организацией службы, но и уровнем профессиональной подготовленности сотрудников, их способностью к точному восприятию обстановки, распознаванию примет, конспиративному поведению и аналитической оценке получаемых сведений. В этих условиях формирование системы обучения филеров выступало в качестве самостоятельной управленческой задачи, отражавшей более широкие процессы рационализации полицейской деятельности и развития кадровых технологий в структуре МВД Российской империи [8, с. 182].

В историко-правовой литературе деятельность Министерства внутренних дел Российской империи получила достаточно широкое освещение. Фундаментальные труды дореволюционных исследователей, прежде всего Н.Н. Варадинова [2] и С.А. Андрианова [1], сформировали основу для понимания организационного устройства ведомства, его функций и места в системе государственного управления. Вместе с тем вопросы служебных технологий оперативного характера, включая подготовку сотрудников наружного наблюдения, в ука-

© Epifanov A.E., 2026

занных работах не становились предметом специального анализа.

В последующий период отдельные аспекты полицейской деятельности дореволюционной России рассматривались в рамках исследований, посвящённых истории оперативно-розыскной деятельности и становлению методов розыска. Так, С.Н. Жаров анализирует эволюцию оперативно-розыскных форм и правовых механизмов соответствующей деятельности [4], а В.М. Колдаев обращается к проблемам развития практической криминалистики и внедрения научных методов в розыскную работу [5]. Существенное значение имеют и современные исследования, в частности работа А.Е. Епифанова, раскрывающая организационные и функциональные особенности деятельности общей полиции Российской империи [3].

При этом проблема профессиональной подготовки филеров как специализированной категории сотрудников дореволюционной полиции в научной литературе сохраняет фрагментарный характер. Сложившиеся исследовательские подходы преимущественно сосредоточены на институциональной истории политического розыска и организационном устройстве полицейских структур, тогда как механизмы формирования профессиональных компетенций сотрудников наружного наблюдения редко становятся предметом самостоятельного анализа. Обращение к комплексу ведомственных материалов прикладного характера, включая учебные программы и служебную практику, позволяет выявить не только содержание подготовки, но и закономерности конструирования профессиональных требований, а также институциональную логику формирования служебных навыков наблюдательных агентов [10, с. 201].

Цель и задачи исследования

Целью настоящего исследования является выявление организационно-педагогической модели подготовки филеров в системе Министерства внутренних дел Российской империи, а также характеристика структуры формируемых служебных навыков и профессиональных компетенций.

Для достижения поставленной цели в рамках исследования были сформулированы следующие задачи:

анализ организационных принципов подготовки филеров в структуре Министерства внутренних дел Российской империи;

выявление особенностей кадрового отбора агентов наружного наблюдения;

характеристика содержания ведомственного обучения и используемых педагогических приёмов;

определение структуры служебных навыков, формируемых в процессе подготовки;

исследование профессиональных компетенций филера как специализированного субъекта полицейской деятельности;

оценка функционального значения системы подготовки филеров в механизме полицейского управления.

Методы исследования

Методологическую основу исследования составляют исторический, формально-юридический и системный методы. Исторический метод позволил рассмотреть подготовку филеров в контексте эволюции полицейских институтов и кадровых практик дореволюционного периода.

Формально-юридический метод использовался при исследовании нормативных и ведомственных регуляторов, определявших содержание профессиональной подготовки и порядок организации наружного наблюдения.

Системный метод обеспечил возможность анализа подготовки филеров как элемента функционального механизма полицейской деятельности, связанного с кадровой политикой и информационным обеспечением службы.

Результаты исследования и их обсуждение

В начале XX века в структуре Министерства внутренних дел Российской империи сформировалась специализированная категория сотрудников наружного наблюдения – филеры, чья служебная деятельность была функционально ориентирована на систематическое получение, проверку и аналитическую обработку информации о поведении лиц, представлявших оперативный интерес [11, с. 102]. В отличие от сотрудников общей полицейской службы, филеры осуществляли преимущественно негласные формы визуального контроля, предполагающие длительное и непрерывное сопровождение наблюдаемого в различных пространственных и социальных условиях [4, с. 87].

Функциональное значение филеров в системе полицейской деятельности Российской империи наиболее отчётливо проявляется при анализе соотношения наружного наблюдения и внутренней агентуры в структуре политического розыска. В ведомственных материалах прямо указывалось, что при охране «существующего государственного и общественного порядка» Департамент полиции использовал, с одной стороны, «внутреннюю агентуру», а с другой – «наружное наблюдение». При этом подчёркивалось, что «наиболее ценные сведения доставлялись Департаменту именно “внутренним” наблюдением» [12, с. 294].

Именно наружное наблюдение позволяло во многих случаях достигать «весьма успешных результатов»: «раскрывались опаснейшие предприятия революционных кружков, накрывались тайные типографии, захватывались транспорты революционной литературы» [6, с. 195]. Характерно, что эффективность наблюдения прямо связы-

валась с «умственным развитием агентов наружного наблюдения» и «серьёзной теоретической и практической их подготовкой» [13, с. 55].

Организационная значимость службы филеров подтверждается и практикой формирования летучих отрядов наблюдательных агентов. Уже в 1894 году был поставлен вопрос о сформировании при Московском охранном отделении «летучего отряда наблюдательных агентов», первоначально в числе 30 человек. Деятельность отряда была признана результативной, вследствие чего его состав был увеличен, а на содержание стало отпускаться 31 800 рублей. Примечательно, что даже при наличии организационных трудностей, связанных с провалами и конфликтами с местными властями, необходимость подобных подразделений обосновывалась потребностью в «опытных и никому не известных» агентах наблюдения [6, с. 196].

Осознание ограниченности исключительно инструктивного регулирования наружного наблюдения и выявленные в практике организационные затруднения обусловили необходимость перехода к более системной модели подготовки сотрудников. В ведомственных материалах прямо указывалось на наличие у агентов наружного наблюдения «довольно многих существенных недостатков», что делало недостаточным простое доведение до них служебных инструкций. В этой связи Департамент полиции «признавал необходимым озаботиться серьёзным обучением и воспитанием филеров».

Подобная постановка вопроса свидетельствует о формировании в структуре политического розыска самостоятельного управленческого направления, связанного с профессионализацией наблюдательной службы. Характерно, что в служебных документах подчёркивалась необходимость формирования у сотрудников способности выходить за пределы механических приёмов наблюдения [7, с. 43]. Именно этим объясняется появление идеи специализированной «школы филеров», поднимавшейся в период реформирования полицейской системы.

В ведомственной переписке и служебных сообщениях данная проблема получает предельно конкретное выражение. Циркулярные указания ориентировали руководителей на выработку таких подходов к обучению, при которых филеры «не ограничивались рутинными приёмами неотступного наблюдения». Тем самым рутинность прямо фиксировалась как системный дефект служебной практики. В противовес этому формулировался запрос на подготовку «настоящих филеров», способных, «пользуясь тонкими нитями наружного наблюдения», действовать гибко и ситуативно.

Реализация указанных установок на практике наиболее последовательно представлена в докладах руководителей охранных отделений. Значимое место среди них занимает сообщение начальника Московского охранного отделения фон Коттена, фактически описывающее модель ведомственной педагогики в сфере наружного наблюдения [6, с. 399]. Подготовка сотрудников строилась как поэтапный процесс, включавший отбор, теоретическое и практическое обучение. При этом сам руководитель подчёркивал, что обучение не носило жёстко формализованного характера: «комнатное обучение чередовалось с практическим», а переход к отдельным вопросам осуществлялся «естественным путём, по мере встречи на практике того или иного вопроса».

Указанная формулировка отражает важный педагогический принцип, выходящий за рамки простого заучивания инструкций. Подготовка ориентировалась на постепенное усложнение профессиональных задач и адаптацию обучения к служебной реальности. В этом смысле «Школа филеров» выступает не как формальное учебное подразделение, а как механизм формирования профессиональной компетентности через сочетание стандартизации и практической тренировки [5, с. 112].

Существенное значение в данной модели придавалось формированию когнитивной дисциплины наблюдения. Фон Коттен подчёркивал необходимость строгого порядка фиксации примет, требуя устранения «беспорядочного изложения». Примечательно, что обучение строилось вокруг достижения «однообразия в оценке отдельных примет», что свидетельствует о стремлении ведомства минимизировать субъективные искажения восприятия. Тем самым наблюдение приобретало характер стандартизируемой информационной процедуры.

Не менее показательной является и организация практической подготовки. Обучаемые систематически сталкивались с ситуациями, моделирующими реальные попытки «сбрасывания наблюдения». В результате наблюдение рассматривалось как процесс, требующий постоянной поведенческой адаптации. Сам характер обучения демонстрирует понимание служебной деятельности как динамической, в которой эффективность определяется не только следованием инструкциям, но и способностью сотрудника к ситуативной импровизации.

Стоит отдельно уделить внимание и системе «комнатного обучения», представлявшее собой, по существу, тренировку профессионального восприятия. Фон Коттен подчёркивал, что теоретическое обучение начиналось с «заучивания того порядка, в котором мною требовалось изложение примет» [6, с. 399]. Причины вве-

дения строгой регламентации он формулирует предельно прагматично, указывая на необходимость устранения «беспорядочного изложения примет». Приводимый им пример подобного описания – «шатен, в резиновой накидке, среднего роста, с бородой...» – иллюстрирует проблему несистемной фиксации наблюдаемых характеристик, затруднявшей сопоставление служебной информации.

В противовес этому вводилась чёткая последовательность: «пол, возраст, рост, телосложение, цвет волос, национальность». Существенное значение имеет сама логика данной схемы. Она задаёт не только порядок описания, но и приоритет признаков, фиксируя переход от общих характеристик к детализации физических особенностей. В дальнейшем требовалось описание «сверху вниз», включая «лоб, брови, глаза, нос, усы, подбородок», а затем признаки одежды. Подобная практика свидетельствует о формировании единых стандартов наблюдения.

Практический интерес представляет и то, какое внимание уделялось терминологической унификации. Фон Коттен прямо указывал, что «не допускал употребления слов» вариативного характера, требуя обозначения цвета волос исключительно словами «брюнет, шатен, блондин, рыжий». Аналогичным образом стандартизировались характеристики роста. Эта практика демонстрирует стремление ведомства минимизировать вариативность служебных описаний и обеспечить единообразие фиксации сведений. Фактически речь идёт о ранней форме нормализации профессионального языка наблюдения [6, с. 201].

Методика обучения включала систематические упражнения, направленные на выработку однообразия восприятия. Обучаемые письменно описывали приметы коллег, после чего руководитель «добивался однообразия в оценке отдельных примет». Характерно, что сама цель обучения формулируется как достижение ситуации, при которой все обучаемые обозначали признаки «именно этими терминами, а не называли его тёмным блондином». Это указывает на выработку согласованных принципов оценки наблюдаемых характеристик.

Важнейшим компонентом подготовки становилось обучение так называемому «взятию по приметам». Данный приём предполагал реконструкцию образа лица исключительно на основе описательных характеристик. Фон Коттен указывал, что на первоначальном этапе «дело подвигалось слабо», однако «через пять-шесть занятий некоторые из обучаемых стали безошибочно определять лицо». Эта динамика демонстрирует, что обучение ориентировалось не на механическое запоминание, а на формирование устойчивых навыков аналитического сопоставления признаков.

Существенную роль в процессе подготовки играли визуальные пособия. Для облегчения усвоения изготавливались «таблицы с характерными носами и ушами», а также схемы форм одежды. Применение подобных материалов свидетельствует о развитом понимании визуальной природы наблюдения и необходимости формирования у сотрудников способности к быстрому распознаванию признаков. В условиях наружного наблюдения, где восприятие носит кратковременный и динамический характер, подобные навыки приобретали особую значимость.

Анализ представленных педагогических приёмов позволяет установить, что «комнатное обучение» выполняло функции стандартизации профессионального восприятия. Оно обеспечивало унификацию служебного языка, дисциплинировало процедуры фиксации сведений и формировало устойчивые когнитивные алгоритмы наблюдения. Тем самым подготовка филеров выходила за рамки освоения отдельных приёмов и приобретала характер системного формирования профессиональной компетентности.

Практическая подготовка в системе обучения филеров занимала не менее значимое место, чем «комнатное обучение», и рассматривалась руководителями охранных отделений как ключевой механизм формирования профессиональной пригодности сотрудников. В ведомственных сообщениях подчёркивалось, что наблюдение представляет собой деятельность, эффективность которой определяется не столько знанием инструкций, сколько способностью действовать в изменяющейся обстановке.

Фон Коттен характеризовал процесс практического обучения как последовательное усложнение условий служебной деятельности. На первоначальном этапе обучаемые направлялись «наблюдать за мною или за кем-либо из опытных филеров», при этом последнему «внушалось первое время ходить спокойно по улицам», выполняя лишь отдельные «проверки». Уже данная формулировка демонстрирует педагогическую логику подготовки: обучение строилось от относительно стабильных ситуаций к моделированию тактически напряжённых сценариев [6, с. 213].

Заслуживает внимания и содержание самих «проверок». Под ними понимались «внезапные повороты в обратную сторону, остановки за углами и т. п.». Подобные действия фактически воспроизводили типовые приёмы контрнаблюдения, используемые наблюдаемыми лицами. Тем самым обучаемые с первых этапов подготовки приучались воспринимать наблюдение как процесс противодействия, в котором объект может активно стремиться к выявлению

слежки.

В дальнейшем условия подготовки намеренно усложнялись. Наблюдаемому предписывалось «замешиваться в толпу, переходить с конки на конку, ездить на пароходах, пользоваться проходными дворами». Характерно, что данные действия описываются именно как приёмы «сбрасывания наблюдения». Это обстоятельство позволяет сделать важный вывод: обучение ориентировалось не на линейное сопровождение объекта, а на выработку устойчивых поведенческих реакций в ситуации тактической неопределённости.

Существенным элементом подготовки являлся анализ служебных действий. Фон Коттен подчёркивал, что при «вечерних докладах», которые он «принимал всегда лично», обучаемым разъяснялось, «правильно ли они поступили в том или ином случае». Подобная практика свидетельствует о формировании механизма постоянной коррекции профессионального поведения. Доклады выступали не формальной отчётностью, а инструментом педагогического контроля и передачи служебного опыта.

Практический интерес представляет и содержание обсуждаемых на докладах вопросов. Обучаемым разъяснялись «признаки, по которым можно было догадываться о месте жительства наблюдаемого», способы определения характера встреч – «случайная ли встреча произошла у него, или заранее условленная», а также оценка физических характеристик предметов – «тяжёл ли сверток… или лёгок». Эти положения демонстрируют, что наблюдение рассматривалось как процесс аналитической интерпретации повседневных ситуаций.

Наряду с обучающими процедурами функционировала система служебного контроля. Ведомственные материалы фиксируют практику «проверки наблюдения на постах лично» руководителем, а также «наблюдение старых филеров за молодыми без ведома последних». Подобные меры обеспечивали не только оценку профессиональной пригодности сотрудников, но и дисциплинировали их поведение. Одновременно контроль распространялся и на финансовую сторону службы, включая проверку «представляемых счетов».

Подготовка филеров как главных субъектов наружного наблюдения рассматривалась Департаментом полиции в более широком контексте формирования всей наблюдательной инфраструктуры. В указанной системе существенное место занимали полицейские надзиратели, чья деятельность носила вспомогательный, но функционально значимый характер, обеспечивая информационное сопровождение наблюдения.

В служебных сообщениях прямо подчёркивалось, что обучение данной категории сотрудников «гораздо сложнее и требует значительно большего времени, чем обучение филеров». Подобная оценка представляется закономерной. Если деятельность филера была преимущественно ориентирована на визуальное сопровождение объекта, то надзиратель выполнял задачи, связанные с получением латентной информации в бытовой и социальной среде.

Ведомственные материалы фиксируют, что после прохождения первоначального курса подготовки надзиратели в качестве испытания направлялись «навести две-три справки в качестве частного лица», причём предварительно обязаны были доложить, «каким способом они предполагают узнать требуемое сведение». Уже сама данная процедура свидетельствует об особой аналитической направленности подготовки [3, с. 61].

Содержание служебных задач надзирателя отличалось значительной сложностью. Ему предписывалось устанавливать цель приезда наблюдаемого, источники его корреспонденции, характер контактов, поведенческие привычки. Подобный перечень демонстрирует, что наблюдение в данной форме приобретало характер поведенческого анализа, ориентированного на выявление скрытых характеристик личности.

Важное значение в ведомственной регламентации придавалось вопросам взаимодействия с социальной средой. Надзирателям рекомендовалось «поставить дело так, чтобы прислуга сама сообщала им о всём, заслуживающем внимания». Тем самым служебная эффективность напрямую связывалась со способностью сотрудника устанавливать устойчивые коммуникационные связи.

Наиболее показательным в аналитическом отношении является описание функционального противоречия между административным контролем и информационными задачами службы. В ведомственных материалах сопоставляются две модели поведения надзирателя. Первый «стал требовать точной прописки», вследствие чего сотрудники гостиниц «не разевали ртов». Второй, напротив, демонстрировал установку на доверительное взаимодействие, в результате чего «ему говорят всё и о всех».

Данный фрагмент представляет научную ценность. Он фиксирует управленческую дилемму, сохраняющую актуальность и в современных условиях: жёсткий административный контроль способен снижать уровень информационной открытости среды, тогда как мягкие модели взаимодействия повышают вероятность получения сведений. В служебной интерпретации это противоречие выражено в форме практического вопроса: «Который из них полезнее?».

Ведомственные материалы содержат

и прямые указания на значение поведенческих качеств сотрудников. Подчёркивается необходимость подбора лиц «честных, неподкупных, старательных, расторопных». Одновременно фиксируются объективные организационные ограничения, прежде всего материального характера. Надзиратель с жалованьем «49 рублей в месяц» характеризуется как «жалкое существо», что прямо связывается с риском снижения служебной эффективности. Данный аспект демонстрирует понимание кадровой устойчивости службы как фактора функциональной результативности наблюдения.

В совокупности анализ подготовки полицейских надзирателей позволяет установить, что наружное наблюдение в структуре МВД Российской империи представляло собой сложный информационный механизм, в котором визуальный контроль сочетался с аналитической обработкой латентных сведений. Подготовка сотрудников ориентировалась на формирование не только наблюдательных навыков, но и способности к социальному взаимодействию, интерпретации поведенческих признаков и ситуативной адаптации служебного поведения.

Выводы

Проведённое исследование позволяет рассматривать подготовку филеров в системе Министерства внутренних дел Российской империи как самостоятельный организационно-педагогический механизм, обеспечивавший профессионализацию наружного наблюдения. Рассмотренные материалы свидетельствуют о том, что обучение агентов наблюдения не ограничивалось освоением отдельных служебных приёмов, а представляло собой комплексную модель формирования профессиональной компетентности, включавшую кадровый отбор, стандартизацию процедур восприятия, развитие наблюдательных навыков и выработку тактического поведения.

Наружное наблюдение в рассматриваемый период выступало не только инструментом визуального контроля, но и значимым элементом информационного обеспечения политического розыска. Эффективность данной деятельности напрямую связывалась с уровнем подготовки сотрудников, что обусловило постепенный переход от преимущественно инструктивного регулирования к более системной модели ведомственного обучения. Анализ педагогических практик, включая «комнатное обучение» и поэтапную практическую подготовку, позволяет говорить о формировании ранних технологий стандартизации служебного восприятия и унификации процедур фиксации информации.

Особого внимания заслуживает ориентация ведомственной практики на преодоление рутинных форм наблюдения. Служебные установки фиксировали необходимость подготовки сотрудников, способных действовать в изменяющихся условиях, что отражает институционализацию требований к тактической адаптивности и ситуативной оценке обстановки. В данном контексте наблюдение рассматривалось как деятельность, требующая не только дисциплины, но и развитых аналитических способностей.

Рассмотрение подготовки полицейских надзирателей позволяет выявить более широкие закономерности функционирования механизма наружного наблюдения. Получение латентной информации связывалось с особенностями взаимодействия с социальной средой, коммуникативными стратегиями и уровнем профессиональной гибкости сотрудников. Анализ служебной практики указывает на наличие функционального противоречия между административно-контрольными и информационными задачами наблюдательной деятельности.

Научная новизна исследования определяется тем, что подготовка филеров рассматривается не как вспомогательный аспект истории политического розыска, а как самостоятельный элемент кадровой политики и организационного механизма Министерства внутренних дел Российской империи. В работе обосновано положение о когнитивной природе наружного наблюдения, выявлены ранние формы стандартизации профессионального восприятия и показана роль ведомственного обучения в формировании служебных компетенций сотрудников.

Полученные результаты расширяют научные представления о развитии кадровых технологий дореволюционной полиции, эволюции профессиональной подготовки сотрудников наружного наблюдения и закономерностях формирования информационных механизмов полицейской деятельности. Обращение к подобным практикам способствует более глубокому пониманию институциональной логики развития правоохранительных систем и преемственности профессиональных требований к сотрудникам наблюдательных служб.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Андрианов С.А. Министерство внутренних дел: исторический очерк (1802-1902). Санкт-Петербург, 1902. 225 с.

2. Варадинов Н.Н. История Министерства внутренних дел. Часть 1. Санкт-Петербург, 1858. 312 с.

3. Епифанов А.Е. Из истории организации и деятельности общей полиции Российской империи на рубеже XIX-XX вв. (по материалам Нижнего Поволжья) // Вестник экономической безопасности. 2023. № 2. С. 59-64.

4. Жаров С.Н. История оперативно-розыскной деятельности и её правового регулирования в России (XI – начало XX вв.): монография. Челябинск: Издательство Татьяны Лурье, 2008. 375 с.
5. Колдаев В.М. Из истории практической криминалистики в России: применение научных методов работы в розыске и расследовании преступлений: факты, документы, комментарии. Москва: ЛексЭст, 2005. 373 с.
6. Курс лекций школы урядников полицейской стражи Минской губернии. Минск, 1914. 273 с.
7. История полиции дореволюционной России: сборник документов и материалов по истории государства и права: учебное пособие. Москва: Московская высшая школа милиции МВД СССР, 1981. 94 с.
8. История органов внутренних дел дореволюционной России / Ю.А. Артамонов, А.Е. Епифанов, И.А. Калиниченко [и др.]. Третье издание, переработанное и дополненное. Москва: ООО «Издательство «Юнити-Дана», 2025. 351 с. ISBN 978-5-238-04060-8. – EDN WOPGGU.
9. Епифанов А.Е. Организация и деятельность Министерства внутренних дел Российской империи в 1880-1905 гг. // Вестник Владимирского юридического института. 2021. № 1(58). С. 135-141.
10. История органов внутренних дел дореволюционной России [учебное пособие: для вузов по направлению подготовки «Юриспруденция» / Н.В. Михайлова, А.Н. Никитин, А.Е. Епифанов и др.] ; под редакцией Н.В. Михайловой, А.Н. Никитина. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2023. 335 с.
11. История государственного управления в России: учебное пособие / А.И. Клименко, Н.В. Михайлова, А.Е. Епифанов [и др.]. Третье издание, переработанное и дополненное. Москва: ООО «Издательство «Юнити-Дана», 2025. 223 с. ISBN 978-5-238-04052-3. EDN PUIKAV.
12. Михайлова Н.В., Клименко А.И., Пашенцев Д.А., Шагиева Р.В., Аливердиева М.А., Артамонов Ю.А., Артеменков М.Н., Белоновский В.Н., Вагапов М.А., Епифанов А.Е., Курскова Г.Ю., Мазуров И.И., Матиенко Т.Л., Медушевская Н.Ф., Орлов С.В., Попов В.И., Сатушиева Л.Х., Ситников К.А., Смирнов С.Н., Эриашвили Н.Д. и др. История отечественного государства и права: учебник. (Пятое издание, переработанное и дополненное). Москва: ООО «Издательство «Юнити-Дана», 2025. 479 с.
13. Шахкелдов Ф.Г. Презумпции, аксиомы и гипотезы в праве // Теория и практика общественного развития. 2005. № 3. С. 54-56.

Информация об авторе
Епифанов Александр Егорович – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела по изучению проблем истории МВД России Научно-исследовательского центра Академии управления МВД России

REFERENCES

1. Andrianov, S.A. (1902). Ministry of Internal Affairs: a historical sketch (1802-1902). St. Petersburg, 225. (In Russ.)
2. Varadinov, N.N. (1858). History of the Ministry of Internal Affairs. Part 1. St. Petersburg, 312. (In Russ.)
3. Epifanov, A.E. (2023). From the history of the organization and activities of the general police of the Russian Empire at the turn of the 19th-20th centuries (based on materials from the Lower Volga Region). Bulletin of Economic Security, 2, 59-64. (In Russ.)
4. Zharov, S.N. (2008). History of operational-search activity and its legal regulation in Russia (11th – early 20th centuries): monograph. Chelyabinsk: Tatiana Lurie Publishing House, 375. (In Russ.)
5. Koldaev, V.M. (2005). From the history of practical criminalistics in Russia: application of scientific methods in crime detection and investigation: facts, documents, commentaries. Moscow: LexEst, 373. (In Russ.)
6. Course of lectures of the school of police sergeants of the Minsk province. (1914). Minsk, 273. (In Russ.)
7. History of the police of pre-revolutionary Russia: collection of documents and materials on the history of state and law: textbook. (1981). Moscow: Moscow Higher School of Militia of the Ministry of Internal Affairs of the USSR, 94. (In Russ.)
8. Artamonov, Yu.A., Epifanov, A.E., Kalinichenko, I.A., Klimenko, A.I., Popov, V.I., Sitnikov, K.A., Fedneva, N.L. (2025). History of internal affairs bodies of pre-revolutionary Russia. Textbook. (Third edition, revised and supplemented). Moscow: Publishing House "Unity-Dana", 351. (In Russ.)
9. Epifanov, A.E. (2021). Organization and activities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in 1880-1905. Bulletin of the Vladimir Law Institute, 1(58), 135-141. (In Russ.)
10. Epifanov, A.E., Mikhailova, N.V., Nikitin, A.N., Kalinichenko, I.A., Fedneva, N.L., Abramova, N.V., Eriashvili, N.D. (2023). History of internal affairs bodies of pre-revolutionary Russia: textbook for university students studying in the field of training "Jurisprudence". Ed. by N.V. Mikhailova, A.N. Nikitin. Moscow: Publishing House "Unity-Dana", 335. (In Russ.)

11. Klimenko, A.I., Mikhailova, N.V., Epifanov, A.E., Chikhladze, L.T., Shagieva, R.V., Artamonov, Yu.A., Artemenkov, M.N., Satushieva, L.Kh., Sitnikov, K.A., Sultanova, S.M., Eriashvili, N.D., Mulukaev, R.S. (2025). History of public administration in Russia: textbook for university students studying in the specialty "State and Municipal Management". 3rd ed., rev. and suppl. Moscow: Publishing House "Unity-Dana", 223. (In Russ.)
12. Mikhailova, N.V., Klimenko, A.I., Pashentsev, D.A., Shagieva, R.V., Aliverdieva, M.A., Artamonov, Yu.A., Artemenkov, M.N., Belonovsky, V.N., Vagapov, M.A., Epifanov, A.E., Kurskova, G.Yu., Mazurov, I.I., Matienko, T.L., Medushevskaya, N.F., Orlov, S.V., Popov, V.I., Satushieva, L.Kh., Sitnikov, K.A., Smirnov, S.N., Eriashvili, N.D. et al. (2025). History of the Russian state and law. Textbook (Fifth edition, revised and supplemented). Moscow: Publishing House "Unity-Dana", 479. (In Russ.)
13. Shakhkeldov, F.G. (2005). Presumptions, axioms and hypotheses in law. Theory and Practice of Social Development, 3, 54-56. (In Russ.).

Information about the author
Aleksandr E. Epifanov – Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Department for the Study of The Problems of History of the Ministry of Internal Affairs of Russia of the Research Centre of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 28.02.2026
Поступила после рецензирования 18.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 005.87
JEL: H83, J24, M53
EDN: VIFJXW

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

ОСВОЕНИЕ АКТУАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПОДХОДОВ, РАЗВИТИЕ НАВЫКОВ КОМАНДНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НА ПРИМЕРЕ ПРОГРАММЫ «ВРЕМЯ ГЕРОЕВ»

Полина Вячеславовна Майковец

Автономная некоммерческая организация высшего образования «Московский университет "Синергия" (Университет "Синергия")», Российская Федерация, г. Москва, ул. Мещанская, 9/14с1, e-mail: rabota_rabota24@mail.ru

Аннотация. **Введение.** В системе государственного управления всё более востребованными становятся социальные технологии, позволяющие структурировать управленческую деятельность и повышать её эффективность. Особое значение приобретает формирование навыков командного взаимодействия у государственных служащих, включая участников специальной военной операции, проходящих переподготовку. Цель исследования – рассмотреть особенности освоения актуальных управленческих подходов и развития командных компетенций на примере федеральной образовательной программы «Время героев».

Методы. Исследование базируется на анализе нормативных документов, публичных отчётов о ходе реализации программы, а также на обобщении данных о приёме заявок и результатах отбора участников. Применены методы анализа, синтеза, формализации и сравнения.

Результаты. Выявлено, что в рамках социальных технологий государственного управления используются инициативно-целевой, программно-целевой, регламентный, комплексный, проблемно-целевой подходы и социальный эксперимент. Развитие командного взаимодействия достигается через обучение опытом, фасилитацию, коучинг, ретроспективы и ролевое моделирование. Программа «Время героев» (первый поток – 83 участника из 44 тыс. заявок, второй – 85 участников из 65,5 тыс.) включает изучение стратегического планирования, проектного менеджмента, бережливого управления, стажировки и наставничество. Доля Героев России среди претендентов второго потока выросла на 53 %. Программа направлена на формирование кадрового резерва для государственной и муниципальной службы.

Обсуждение. Применение социальных технологий и длительных образовательных программ с постепенным усложнением задач позволяет эффективно адаптировать военнослужащих к гражданской управленческой деятельности. Развитие командных навыков способствует повышению качества государственного управления и интеграции участников СВО в органы власти.

Ключевые слова: программа развития, управленческие навыки, обучение, СВО, участники боевых действий, адаптация.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Майковец П.В. Освоение актуальных управленческих подходов, развитие навыков командного взаимодействия на примере программы «Время героев» // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 147-153. EDN: VIFJXW

© Майковец П.В., 2026

UDC 005.87
JEL: H83, J24, M53
EDN: VIFJXW

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

MASTERING CURRENT MANAGEMENT APPROACHES, DEVELOPING TEAM INTERACTION SKILLS USING THE EXAMPLE OF THE "TIME OF HEROES" PROGRAM

Polina V. Maykovets

Autonomous non-profit organization of higher education "Moscow University "Synergy" (University "Synergy")", Russian Federation, Moscow, 9/14c1 Meshchanskaya Str., e-mail: rabota_rabota24@mail.ru

Annotation. **Introduction.** In the public administration system, social technologies that help structure managerial activities and increase their efficiency are becoming increasingly important. Of particular significance is the formation of team interaction skills among civil servants, including participants of the special military operation undergoing retraining. The aim of this study is to examine the features of mastering current managerial approaches and developing team competencies using the example of the federal educational program "Time of Heroes".

Methods. The research is based on the analysis of regulatory documents, public reports on the program's implementation, and generalization of data on applications and selection results. Methods of analysis, synthesis, formalization, and comparison were applied.

Results. It was revealed that within the social technologies of public administration, the following approaches are used: initiative-targeted, program-targeted, regulatory, comprehensive, problem-targeted, and social experiment. The development of team interaction is achieved through experiential learning, facilitation, coaching, retrospectives, and role modeling. The "Time of Heroes" program (first cohort – 83 participants out of 44,000 applications; second cohort – 85 participants out of 65,500 applications) includes the study of strategic planning, project management, lean management, internships, and mentoring. The share of Heroes of Russia among applicants for the second cohort increased by 53 %. The program aims to form a personnel reserve for state and municipal service.

Discussion. The use of social technologies and long-term educational programs with gradual task complexity makes it possible to effectively adapt military personnel to civilian managerial activities. The development of team skills contributes to improving the quality of public administration and integrating participants of the special military operation into government bodies.

Keywords: development program, management skills, training, SMO, combat participants, adaptation.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Maikovets, P.V. (2026). Mastering relevant management approaches, developing team interaction skills on the example of the program "Time of Heroes". Public administration and law, 2(10), 147-153. EDN: VIFJXW

Введение

В России социальные технологии в управлении зародились в начале XX века, применительно к производственным процессам, рассматриваемых в рамках научной организации труда. В 60-е годы в СССР разработка и внедрение социальных технологий осуществлялись по нескольким направлениям: планирование развития территорий, разработка проектов решения социальных проблем и планирование. Разработка первых технологий была связана преимущественно с проблематикой управления персоналом.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью освоения новых управленческих подходов для повышения качества государственного управления. Развитие навыков командного взаимодействия позволяет управленческим кадрам более эффективно реализовать служебные функции. Навыки командного взаимодействия повышают качество работы государственных служащих, прежде всего, за счёт оптимизации процесса принятия решений [4, с. 78]. Повышение качества работы государственных служащих выражается, прежде всего, в повышении производительности труда и возможности привести обоснование принятых управленческих решений. Постоянное развитие и совершенствование навыков работе в команде также способствует повышению мотивации сотрудников. Навыки командного взаимодействия позволяют адаптироваться к изменениям в законодательстве и внедряемым цифровым технологиям.

Цель исследования

Цель исследования – рассмотреть особенности формирования навыков командного взаимодействия на примере реализации образовательной программы «Время героев».

Методы исследования

Исследование опиралось на совокупность общенаучных и специальных мето-

© Maikovets P.V. 2026

дов, позволивших комплексно охарактеризовать процесс формирования навыков командного взаимодействия в рамках федеральной образовательной программы «Время героев». Эмпирическую базу составили нормативные правовые акты, в частности Приказ Минэкономразвития России от 16 августа 2024 г. № 522, определяющий порядок стажировки участников программы, а также открытые статистические и отчётные материалы о ходе её реализации.

Путём анализа нормативно-правовых документов были установлены институциональные условия организации образовательного процесса. Вторичный анализ статистических данных позволил выявить количественные параметры отбора: число поданных заявок (44 тыс. в первом потоке и 65,5 тыс. – во втором), количество отобранных участников (83 и 85 человек), динамику доли Героев России и кавалеров орденов Мужества. Контент-анализ публичных отчётов и учебных материалов дал возможность определить содержательное наполнение программы – изучаемые дисциплины (стратегическое управление, проектный менеджмент, бережливое управление, процессный подход) и применяемые методы развития командных компетенций (обучение через опыт, фасилитация, командный коучинг, ретроспективы, ролевое моделирование).

С помощью методов классификации и систематизации выделены и охарактеризованы управленческие подходы, используемые в социальных технологиях государственного управления: инициативно-целевой, программно-целевой, регламентный, комплексный, проблемно-целевой и социальный эксперимент, а также систематизированы стратегии развития командного взаимодействия. Сравнительный анализ данных первого и второго потоков программы позволил зафиксировать рост конкурсного отбора и региональное расширение проекта – запуск собственных версий программы в большинстве субъектов Российской Федерации. Формализация и синтез полученных сведений обеспечили формулирование выводов о роли социальных технологий в государственном управлении и адаптационной эффективности программы «Время героев» для ветеранов боевых действий.

Применение указанных методов позволило обеспечить достоверность результатов и обоснованность выводов исследования.

Результаты исследования и их обсуждение

Применение социальных технологий в управлении необходимо в тех видах и направлениях управленческой деятельности, в рамках которых реализуется строгая последовательность операций с соответствующим установлением временных рамок. Временные рамки устанавливаются в отношении повторяющихся шагов и процедур [12, с. 158].

На сегодняшний день социальные технологии в системе государственного управления реализуются в комплексе определённых методов и инструментов, которые направлены на решение разных социальных и экономических проблем, требующих разрешения на федеральном и региональном уровнях. В системе государственного управления социальным технологиям отведена особая роль ввиду того, что они оказывают целенаправленное воздействие на социальные процессы в обществе. Применение социальных технологий позволяет повысить эффективность принятия решений, что достигается за счёт учёта мнений и потребностей граждан, а также улучшения качества принимаемых решений.

Благодаря мониторингу общественного мнения отслеживаются изменения и тенденции в общественном мнении, изучение которых позволяет адаптировать многие государственные программы и проекты [18, с. 53].

Применение социальных технологий требует также задействования определённых видов информационных технологий и социальных сетей. Это позволяет эффективно выстраивать диалог с населением, обеспечивая при этом открытость и прозрачность государственной деятельности.

В социальных технологиях особая роль отведена управленческим подходам. Их роль состоит в том, что они позволяют повысить эффективность взаимодействия элементов социальной системы в управление институтами и группами. Управленческие подходы, применяемые в составе социальных технологий, позволяют оптимизировать управленческие процессы, снизить затраты на управление и увеличить скорость выполнения задач [4, с. 126].

Использование социальных технологий в системе государственного управления может значительно улучшить качество жизни населения, а также ускорить экономический рост. В то же время, несмотря на неоспоримые преимущества использования социальных технологий в управлении, существует определённая вероятность возникновения потенциальных угроз в части безопасности данных и конфиденциальности некоторых сведений. Это, в свою очередь, требует строгого соблюдения норм действующего законодательства [15, с. 58].

В составе социальных технологий можно выделить несколько управленческих подходов, среди которых:

- инициативно-целевая технология;
- программно-целевая технология;
- регламентная технология;
- комплексный подход;

- проблемно-целевой подход;
- социальный эксперимент [6, с. 78].

Инициативно-целевая технология. Руководителем определяется цель деятельности работника или группы работников с указанием сроков выполнения. При этом не регламентируются средства и методы выполнения работы. Базовый принцип данной технологии – самоорганизация исполнителя [10].

Программно-целевая технология. Руководитель производит постановку задач с указанием средств, методов и времени их выполнения. В рамках данной технологии предусмотрен внешний и внутренний контроль исполнения задач. При этом контроль осуществляется и на промежуточных этапах. При необходимости также осуществляется корректировка механизмов работы подчинённых [12].

Регламентная технология. Руководителем формируются задания для исполнителей. При этом также указываются методы, средства и сроки их выполнения. В рамках данной технологии предусмотрены ограничения по ресурсам и контроль движения к цели со стороны руководителя.

Комплексный подход. Предполагает разработку плана с учётом важных факторов, таких как: материальные, финансовые и трудовые ресурсы.

Проблемно-целевой подход связан с решением ряда важных и неотложных задач, касающихся общественного развития. При этом решение поставленных задач осуществляется вне зависимости от ведомственной принадлежности [14].

Социальный эксперимент. Полученные в результате проведения социального эксперимента выводы позволяют своевременно скорректировать планируемые процессы, проверив при этом на практике прогнозируемые положения и выводы.

В рамках управленческих подходов происходит развитие навыков командного взаимодействия, что достигается применением различных методов и практик. Среди методов можно выделить: тренинги, семинары и специально подобранные игры. Указанные инструменты способствуют формированию команды, укреплению связей и эффективному решению конфликтов. Существует несколько методов развития навыков командного взаимодействия:

- обучение через опыт;
- фасилитационные практики;
- командный коучинг;
- ретроспективы и After Action Reviews;
- ролевое моделирование [14].

Обучение через опыт. В ходе использования данного метода проводится моделирование задач, в дальнейшем сопровождающееся рефлексией. Обучение через опыт демонстрирует достаточную эффективность в развитии доверия и повышении эффективности коммуникаций [18].

Фасилитационные практики. Данный метод сопровождается проведением структурированных групповых обсуждений, руководство над которыми осуществляет нейтральный фалиситатор. В ходе реализации метода команда вырабатывает общее представление о поставленных задачах, результатом которого является принятие сбалансированных решений.

Командный коучинг. Использование командного коучинга позволяет раскрыть коллективный потенциал. Это во многом достигается за счёт постановки соответствующих вопросов и поиска совместных решений.

Ретроспективы и «After Action Reviews». Данные методы сопровождаются структурированным обсуждением уже завершённых работ.

В рамках ролевого моделирования производится временное перераспределение ролей. Такое распределение не только способствует развитию эмпатии, но также и расширяет поведенческий спектр участников.

Наряду с этим можно выделить и ряд стратегий, направленных на развитие навыков сотрудников и их интеграцию в общую систему командного взаимодействия. Когда происходит переосмысление рабочих процессов, адаптируются и процедуры, направленные на стимулирование коллективного принятия решений. Для успешной адаптации процедур разрабатываются протоколы, шаблоны, чек-листы, при помощи которых производится направление команды к эффективным практикам. Важным направлением реализации стратегии внедрения управленческих подходов является корректировка систем мотивации и вознаграждения. В результате изменения системы мотивации смещается акцент от индивидуальных достижений отдельного сотрудника в направлении достижения коллективных результатов. Важно отметить, что разработка программ развития командных компетенций также требует и обеспечения непосредственной связи с рабочими задачами, а развитие компетенций должно происходить в условиях реализации реальных проектов.

Как правило, одноразовые тренинги не имеют особой эффективности, что вызывает необходимость разработки длительных программ обучения с постепенным наращиванием сложности. Также необходима регулярная диагностика прогресса с корректировками в подходах.

Исходя из вышеизложенного, рассмотрим особенности развития навыков командного взаимодействия в рамках реализации управленческих подходов на примере программы «Время героев» [1]. Основной целью федеральной программы «Время героев» является проведение ре-

абилитации, обучения и трудоустройства ветеранов боевых действий. Основное направление программы – подготовка участников и ветеранов СВО к дальнейшей работе в системе государственного управления. Это обеспечивается во многом за счёт эффективного обучения навыкам управления в контексте развития личных качеств. Первый поток участников программы «Время героев» стартовал в мае 2024 года в составе 83-х участников, отобранных из 44 тысяч поступивших заявок. Среди участников, прошедших отбор: 53 старших, 24 младших и 2 высших офицера; из них 20 человек – Герои России [20]. На второй поток президентской образовательной программы «Время героев» было отобрано 85 участников [20].

Программа «Время героев» нацелена на подготовку компетентных руководителей и реализуется Высшей школой государственного управления РАНХиГС на базе Мастерской управления «Сенеж».

Образовательная программа «Время героев» для участников СВО призвана повысить их профессиональную компетентность, в том числе и по специальностям гражданской направленности. В рамках программы предусмотрено обучение современным методам и технологиям управления, а также развитию навыков командной работы.

Для программы «Время героев» характерно постоянное региональное расширение. Так, в 2025 году большинство субъектов РФ запустили собственные версии программы. Отбор проводится по схожим критериям: участие в СВО, образование, отсутствие судимости. На этапах отбора проводится регистрация участников, написание эссе, очное тестирование и подтверждение данных. Далее проводится онлайн-обучение.

По состоянию на февраль 2025 года в составе претендентов, подавших заявки на участие во второй волне программы «Время героев», доля Героев России увеличилась на 53 % в сравнении с первой волной. Доля кавалеров четырёх орденов Мужества увеличилась до 18 раз. При этом общее число заявок на участие в проекте составило 65 500 человек [20].

Образовательный процесс проходит в системе дополнительного профессионального образования при финансировании Министерства обороны РФ. Окончательный результат реализации программы «Время героев» подразумевает формирование кадрового резерва из участников СВО для их последующего трудоустройства в органы государственной и муниципальной власти, а также в структуры с государственным участием.

Участие в программе предоставляет военнослужащим и ветеранам, которые имеют соответствующий управленческий опыт и лидерские качества, приобрести необходимые навыки и знания для последующей успешной карьеры на государственной службе. В ходе проведения обучения развиваются лидерские качества и управленческие компетенции. В результате происходит переосмысление и эффективное использование военного опыта управления применительно к гражданской сфере. При этом освоение и переход к новым управленческим технологиям не означает отказа от военного опыта управления. Освоение новых управленческих технологий также предполагает эффективное использование военного опыта применительно к новой роли в соответствии с ценностными установками. В процесс обучения активно внедряется система наставничества. Со стороны наставников участники образовательного процесса получают необходимую помощь в освоении образовательных программ и адаптации к мирной жизни. Наставники играют немаловажную роль в помощи реализовать свои способности и таланты в повседневной жизни, а не только в выполнении служебных функций. В дополнение к наставничеству также предоставляется возможность стажировки, что имеет немаловажное значение в дальнейшем практическом применении полученных знаний и навыков. В учебную программу «Время героев» включены такие дисциплины, как стратегическое управление и планирование. Изучая эти дисциплины, участники образовательного процесса знакомятся с особенностями и содержанием государственных программ и национальных проектов.

Учебный блок охватывает процессный подход, принципы бережливого управления и основы проектного менеджмента. Важным моментом в обучении является организация встреч с представителями комитетов по инвестициям, культуре, транспорту и промышленной политике.

Выводы

Проведённое исследование позволяет сделать вывод о том, что социальные технологии позволяют разрабатывать различные сценарии и алгоритмы социально значимых действий. Во многом это положительно влияет на устойчивость внедрения и рациональность некоторых социально значимых государственных программ. В ходе исследования была выявлена взаимосвязь социальных технологий и стратегически важных аспектов развития общества. Это также позволяет обозначить в составе управленческой деятельности некоторые принципиальные черты экономических процессов, в рамках которых реализуются принципиально новые формы включения сотрудников в трудовые процессы. Благодаря применению социальных технологий значительно повышается действенность государственной политики.

При этом освоение управленческих подходов в составе образовательной программы «Время героев» позволяет внедрить аналитические и проективно-технологические методы в систему государственного управления. Несмотря на повышение эффективности государственного управления приоритетной задачей программы «Время героев» является оказание помощи участникам СВО в адаптации к мирному укладу жизни и успешной интеграции в систему государственного управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 августа 2024 г. № 522 «Об утверждении Порядка прохождения стажировки (практики) участников специальной программы обучения кадров «Время героев» в Минэкономразвития России». URL: https://www.garant.ru.
2. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. Москва: КноРус, 2023. 280 с.
3. Воробьёв А.Е., Чекушина Т.В. Национальная экономическая безопасность России. Методология управления государственными долгами. Москва: Издательство Российского Университета дружбы народов, 2022. 233 с.
4. Государственное и муниципальное управление : учебник и практикум для вузов / под редакцией С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. 2-е изд. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 608 с. ISBN 978-5-534-13133-8.
5. Гегедюш Н.С. и др. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. Москва: Юрайт, 2022. 240 с.
6. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление в России. Москва: Феникс, 2021. 321 с.
7. Ижунинов М.А., Струнин Д.А., Антипко А.В. Информационные технологии в области государственной службы // Молодой учёный. 2022. № 16(411). С. 26-28.
8. Йескомб Э. Государственно-частное партнёрство. Основные принципы финансирования. Москва: Альпина Паблишер, 2022. 219 с.
9. Кабашов С.Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления. Профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции. Москва: Дело АНХ, 2021. 216 с.
10. Кабашов С.Ю. Электронное правительство. Электронный документооборот. Термины и определения: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2022. 320 с.
11. Косьмин А.Д., Понятовская А.Г. Экономические основы социальной работы. Москва: ТНТ, 2022. 392 с.
12. Кузин В.И. Организационно-правовые основы системы государственного и муниципального управления: учебное пособие. Москва: Дело, 2024. 306 с.
13. Невинский В.В. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: учебное пособие. Москва: Проспект, 2021. 168 с.
14. Пономарёв Н.Ф. Коммуникационный менеджмент власти. Институциональные теории и дискурсивные практики: учебное пособие. Москва: Флинта, 2022. 263 с.
15. Прокофьев С.Е., Галкин А.И., Ерёмин С.Г. Управление государственной и муниципальной собственностью: учебник и практикум. Москва: Юрайт, 2022. 264 с.
16. Региональная экономика и управление развитием территорий: учебник и практикум. Москва: Юрайт, 2022. 356 с.
17. Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. Москва: Питер, 2023. 243 с.
18. Лесина Л.А., Забокрицкая Л.Д. Социальные технологии государственного и муниципального управления: учебное пособие / под общ. ред. Л.Д. Забокрицкой. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2021. 164 с. ISBN 978-5-7996-3291-5.
19. Широков А.Н., Юркова С.Н. Муниципальное управление: учебник. Москва: КноРус, 2024. 244 с.
20. Герои России и кавалеры ордена Мужества: кто стал участником второго потока «Времени героев». URL: https://ura.news/news/1052936816.

Информация об авторе
Майковец Полина Вячеславовна – обучающаяся специалитета

REFERENCES

1. Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation No. 522 of August 16, 2024 "On Approval of the Procedure for Internship (Practice) of Participants of the Special Training Program ‘Time of Heroes’ in the Ministry of Economic Development of Russia". URL: https://www.garant.ru. (In Russ.)
2. Babun, R.V. (2023). Organization of Local Self-Government. Moscow: KnoRus, 280. (In Russ.)
3. Vorobyov, A.E., Chekushina, T.V. (2022). National Economic Security of Russia. Methodology of Managing Public Debts. Moscow: Peoples’ Friendship University of Russia Publishing House, 233. (In Russ.)

4. State and municipal management (2021). A textbook and a practical guide for universities ; edited by S.E. Prokofiev, O.V. Panina, S.G. Eremin, N.N. Musinova. 2nd ed. Moscow: Yurait Publishing House, 2021. 608. ISBN 978-5-534-13133-8. (In Russ.)
5. Gegedyush, N.S. et al. (2022). State and Municipal Administration: textbook. Moscow: Yurayt, 240. (In Russ.)
6. Ignatov, V.G. (2021). State and Municipal Administration in Russia. Moscow: Phoenix, 321. (In Russ.)
7. Izhuninov, M.A., Strunin, D.A., Antipko, A.V. (2022). Information technologies in the field of public service. Young Scientist, 16(411), 26-28. (In Russ.)
8. Yescombe, E. (2022). Public-Private Partnership: Basic Principles of Financing. Moscow: Alpina Publisher, 219. (In Russ.)
9. Kabashov, S.Yu. (2021). Moral, Ethical and Legal Foundations of State and Municipal Administration. Professional Ethics, Personnel Policy, Career Planning and Anti-Corruption. Moscow: Delo ANKh, 216. (In Russ.)
10. Kabashov, S.Yu. (2022). Electronic Government. Electronic Document Management. Terms and Definitions: textbook. Moscow: INFRA-M, 320. (In Russ.)
11. Kosmin, A.D., Ponyatovskaya, A.G. (2022). Economic Foundations of Social Work. Moscow: TNT, 392. (In Russ.)
12. Kuzin, V.I. (2024). Organizational and Legal Foundations of the State and Municipal Administration System: textbook. Moscow: Delo, 306. (In Russ.)
13. Nevinsky, V.V. (2021). Management of the State Civil Service of the Russian Federation: textbook. Moscow: Prospekt, 168. (In Russ.)
14. Ponomarev, N.F. (2022). Communication Management of Power. Institutional Theories and Discursive Practices: textbook. Moscow: Flinta, 263. (In Russ.)
15. Prokofiev, S.E., Galkin, A.I., Eremin, S.G. (2022). Management of State and Municipal Property: textbook and workshop. Moscow: Yurayt, 264. (In Russ.)
16. Regional Economics and Management of Territorial Development: textbook and workshop. (2022). Moscow: Yurayt, 356. (In Russ.)
17. Zotov, V.B. (ed.) (2023). System of Municipal Administration. Moscow: Piter, 243. (In Russ.)
18. Lesina, L.A., Zabokritskaya, L.D. (2021). Social Technologies of State and Municipal Administration: textbook. Ed. by L.D. Zabokritskaya. Yekaterinburg: Ural University Press, 164 p. ISBN 978-5-7996-3291-5. (In Russ.)
19. Shirokov, A.N., Yurkova, S.N. (2024). Municipal Administration: textbook. Moscow: KnoRus, 244. (In Russ.)
20. Heroes of Russia and Cavaliers of the Order of Courage: who became participants of the second stream of "Time of Heroes". URL: https://ura.news/news/1052936816. (In Russ.)

Information about the author
Polina V. Maikovets – specialty student

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 22.11.2025
Поступила после рецензирования 05.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 159.9+37.032
JEL: J24
EDN: PWFNJW

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика

КОУЧ-ТЕХНОЛОГИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО КЛИМАТА И ПРОФИЛАКТИКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ВЫГОРАНИЯ В КОЛЛЕКТИВЕ

Наталья Станиславовна Кожухова[1],
Екатерина Сергеевна Кожухова[2]

[1]Государственное бюджетное учреждение Донецкой Народной Республики «Городской психоневрологический диспансер г. Донецка», Российская Федерация, 283092, Донецкая Народная Республика, г. Донецк, ул. Багратиона, 20а, e-mail: natasha_kog65@mail.ru
[2]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского», Российская Федерация, 283050, Донецкая Народная Республика, г. Донецк, ул. Щорса, 31, e-mail: ekaterinakozhukova@mail.ru, SPIN-код: 5705-1181

Аннотация. **Введение.** Современные организации сталкиваются с необходимостью поддержания благоприятного социально-психологического климата и предотвращения профессионального выгорания сотрудников, что напрямую влияет на производительность и устойчивость бизнеса. По данным исследований, к концу года 48 % работников испытывают симптомы выгорания, при этом 66 % связывают его с низкой организацией процессов, а 55 % – с перегрузками. Цель работы – обосновать коуч-технологию как эффективный инструмент развития климата и профилактики выгорания, а также представить алгоритм её внедрения в управленческую практику.

Методы. Исследование опирается на общенаучные методы (анализ, синтез, дедукция, индукция), графический метод визуализации результатов. Эмпирическую базу составили данные опросов сервиса «Работа.ру» (2024 г., более 400 управленцев), Русской школы управления (2025 г.), аналитические материалы ВОЗ и НАФИ, а также научные публикации по психологии труда и коучингу.

Результаты. Выявлено, что 63 % компаний осуществляют мониторинг психологического состояния сотрудников, однако лишь 5 % используют анкетирование, а 37 % не проводят никакой работы в этом направлении. Наиболее уязвимой возрастной группой признаны миллениалы (28-43 года) – 41 % опрошенных. Предложен трёхэтапный алгоритм развития социально-психологического климата и профилактики выгорания: подготовительный этап (диагностика потерь, анонимное анкетирование по психологическому и организационно-экономическому блокам, фокус-группы); основной этап (формирование бюджета, разработка дорожной карты, внедрение коуч-технологии – индивидуальные конфиденциальные сессии и групповые встречи с внешними экспертами); заключительный этап (ежеквартальный мониторинг, корректировка программы на основе обобщённых обезличенных результатов). Реализацию алгоритма обеспечивает специальная рабочая группа при участии внешних коучей.

Обсуждение. Коуч-технология выступает ключевым механизмом обратной связи и персонализированного развития, напрямую влияя на качество социально-психологического климата. Предложенный алгоритм позволяет системно трансформировать управленческую практику, снижать риски выгорания и повышать эффективность коллектива.

Ключевые слова: социально-психологический климат, профессиональное выгорание, управление, коуч-технология, коучинг.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Кожухова Н.С., Кожухова Е.С. Коуч-технология как инструмент развития социально-психологического климата и профилактики профессионального выгорания в коллективе // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 154-160. EDN: PWFNJW

© Кожухова Н.С., Кожухова Е.С. 2026

UDC 159.9+37.032
JEL: J24
EDN: PWFNJW

Original scientific article
HAC 5.2.6. Regional and sectoral economics

COACHING TECHNOLOGY AS A TOOL FOR DEVELOPING A SOCIAL AND PSYCHOLOGICAL CLIMATE AND PREVENTING PROFESSIONAL BURNOUT IN A TEAM

Natalia S. Kozhukhova[1]
Ekaterina S. Kozhukhova[2]

[1]State Budgetary Institution of the Donetsk People's Republic "City Psychoneurological Dispensary of Donetsk", Russian Federation, 283092, Donetsk People's Republic, Donetsk, Bagrationa St., 20a, e-mail: natasha_kog65@mail.ru
[2]Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Donetsk National University of Economics and Trade named after Mikhail Tugan-Baranovsky», Russian Federation, 283050, Donetsk People's Republic, Donetsk, Shchorsa St., 31, e-mail: ekaterinakozhukova@mail.ru, SPIN: 5705-1181

Annotation. **Introduction.** Modern organizations face the need to maintain a favorable socio-psychological climate and prevent professional burnout among employees, which directly affects productivity and business sustainability. According to research, by the end of the year, 48 % of workers experience symptoms of burnout, with 66 % attributing it to poor process organization and 55 % to excessive workload. The aim of this study is to substantiate coaching technology as an effective tool for climate development and burnout prevention, and to present an algorithm for its implementation into management practice.

Methods. The research relies on general scientific methods (analysis, synthesis, deduction, induction) and graphical visualization of results. The empirical basis includes survey data from the "Rabota.ru" service (2024, over 400 managers), the Russian School of Management (2025), analytical materials from WHO and NAFI, as well as scientific publications on occupational psychology and coaching.

Results. It was found that 63% of companies monitor the psychological state of employees, but only 5% use surveys, and 37% do not conduct any work in this area. The most vulnerable age group is millennials (28-43 years old) – 41% of respondents. A three-stage algorithm for developing the socio-psychological climate and preventing burnout is proposed: preparatory stage (diagnosis of losses, anonymous surveying on psychological and organizational-economic blocks, focus groups); main stage (budgeting, development of a roadmap, implementation of coaching technology – individual confidential sessions and group meetings with external experts); final stage (quarterly monitoring, adjustment of the program based on aggregated anonymized results). The algorithm is implemented by a special working group with the participation of external coaches.

Discussion. Coaching technology acts as a key mechanism for feedback and personalized development, directly affecting the quality of the socio-psychological climate. The proposed algorithm makes it possible to systematically transform management practices, reduce burnout risks, and increase team effectiveness.

Keywords: socio-psychological climate, professional burnout, management, coaching technology, coaching.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Kozhukhova, N.S., Kozhukhova, E.S. (2026). Coaching technology as a tool for developing a socio-psychological climate and preventing professional burnout in a team. Public administration and law, 2(10), 154-160. EDN: UDOJWC

Введение

В современных условиях динамичного социально-экономического развития эффективность деятельности организаций всё в большей степени зависит от психологического климата коллектива, который оказывает комплексное влияние на индивидуальную и групповую эффективность, удовлетворённость трудом, инновационную деятельность и, в конечном итоге, на общую производительность. В этой связи руководителям необходимо непрерывно совершенствовать процесс управления организацией, что, в свою очередь, приводит к постановке новых проблем, требующих решения.

Актуальность исследования определяется необходимостью поиска эффективных инструментов для профилактики профессионального выгорания и формирования благоприятного социально-психологического климата в коллективах организаций. Учитывая то, что неблагоприятный климат выступает значимым фактором, провоцирующим выгорание, потенциал современных коуч-технологий для их комплексного преодоления используется недостаточно.

Цель и задачи исследования

Цель исследования заключается в изучении коуч-технологии как инструмента

© Kozhukhova, N.S., Kozhukhova, E.S., 2026

развития социально-психологического климата и профилактики профессионального выгорания в коллективе.

Объектом исследования является процесс развития социально-психологического климата и профилактики профессионального выгорания.

Предметом исследования выступают теоретические и методические аспекты применения коуч-технологии как инструмента развития социально-психологического климата и профилактики профессионального выгорания в коллективе.

Для достижения поставленной цели в рамках настоящей работы решаются следующие задачи:

- изучить современное состояние проблемы профессионального выгорания в организациях;
- обосновать потенциал коуч-технологии как инструмента формирования благоприятного социально-психологического климата и профилактики профессионального выгорания в коллективе;
- разработать алгоритм развития социально-психологического климата и профилактики профессионального выгорания в коллективе.

Методы исследования

Для достижения поставленной цели были использованы общенаучные и специальные методы (анализа, синтеза, дедукции и индукции), что позволило изучить потенциал коучинга как инструмента формирования благоприятного социально-психологического климата и предупреждения профессионального выгорания в коллективе. Графический метод позволил наглядного отразить полученные результаты исследования.

Научная новизна заключается в разработке алгоритма развития социально-психологического климата и профилактики выгорания в коллективе, который представляет собой стратегический процесс трансформации системы управления, где коуч-технология выступает ключевым механизмом обратной связи и персонализированного развития, напрямую влияющим на качество этого климата.

Результаты исследования и их обсуждение

Рассмотрению научных вопросов, связанных с развитием социально-психологического климата и профилактикой профессионального выгорания в коллективе, посвящены работы К.М. Курневой [1], С.А. Ковалёвой [2], М.И. Плутовой, О.А. Коропец, А.В. Пеша [8], Е.В. Терелецковой, П.В. Осинцевой [10] и др. Изучению коуч-технологии посвящены труды Ю.В. Беседы [11], Л.Д. Желдоченко, Н.В. Гириной [12], И.А. Ангелиной [13; 16], Л.И. Изотовой [13] и др.

Несмотря на наличие большого количества работ, необходимы новые подходы к решению данной проблемы. В этой связи применение коуч-технологии в качестве инструмента развития социально-психологического климата и, как следствие, профилактики выгорания представляет теоретическую и практическую ценность.

Под социально-психологическим климатом понимается определённая эмоционально-оценочная атмосфера в группе, формируемая совокупностью взаимоотношений всех участников, общего настроения и отношения к виду деятельности. Различают благоприятный и неблагоприятный социально-психологические климаты. Благоприятным климатом принято считать тот, в котором ценности и взаимоотношения участников коллектива не находятся в противоречии. Позитивная атмосфера в коллективе также характеризуется высоким уровнем групповой сплочённости, организованности и ценностно-ориентационного единства его членов. В коллективе с благоприятным климатом участники демонстрируют включённость в дела коллектива и свободно выражают своё мнение [1, с. 230]. В организационном контексте это выражается в добросовестном исполнении обязанностей, осознании личной ответственности за общий результат, а также в развитой профессиональной сработанности и стабильных коммуникационных связях. Всё это ведёт к предотвращению конфликтных ситуаций или их оперативному решению при возникновении, снижению текучести кадров, а следовательно, к высокой трудовой дисциплине и продуктивной деятельности. Следует отметить, что важным индикатором является субъективное чувство удовлетворённости от принадлежности к группе и низкий уровень давления со стороны руководства [2].

В 2024 г. экспертами сервиса «Работа.ру» проанализировано применение корпоративных практик, направленных на поддержку психологического здоровья сотрудников в компаниях страны. В исследовании приняли участие свыше 400 респондентов (управленцев). Было определено, что большинство опрошенных (63%) осуществляют мониторинг психологического состояния персонала. 41% регулярно коммуницируют с сотрудниками для определения эмоционального состояния, при этом 17% практикуют проведение индивидуальных бесед. 5% организаций проводят анкетирование. Важно отметить, что 37% респондентов отметили отсутствие работы в данном направлении [3].

Признаки неблагоприятного социально-психологического климата усиливают стресс и выгорание. В 2022 г. вступила в силу обновлённая Международная классификация болезней. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) официально признала синдром выгорания в качестве состояния, значимого для здоровья. Выгорание определяется как синдром,

признанный результатом хронического стресса на работе, с которым не удалось справиться [4]. Следовательно, подчёркивается значимость данной проблемы, требующей системного подхода к решению в организациях для формирования благоприятного климата.

В 2025 г. Русской Школой Управления был проведён опрос среди работающего населения страны. Согласно результатам исследования, было определено, что 48% респондентов к концу года испытывают симптомы профессионального выгорания. При этом наиболее частым проявлением этого состояния является постоянное чувство усталости, что отметили 68% респондентов. Также отмечают другие симптомы: стресс, состояние перенапряжения (62%) и раздражительность (55%). Всё это в свою очередь закономерно влияет на мотивацию: почти каждый второй (47%) испытывает нежелание идти на работу по утрам, а 43% отмечают отсутствие энтузиазма и внутреннего побуждения проявлять инициативу. Данное психологическое состояние напрямую влияет на профессиональную деятельность. 40% участников опроса наблюдают заметное снижение работоспособности. Также у 41% опрошенных сформировалась мысль о радикальном решении, а именно: полной смене сферы деятельности, что можно рассматривать как поиск выхода из кризиса.

Анализируя причины выгорания, большинство респондентов выделяют главным его источником низкий уровень организации рабочих процессов (66%) и большую нагрузку (55%). Значительная часть отмечает финансовую неудовлетворённость (36%) и необходимость переработки (28%). При этом каждый пятый отмечает напряжение в отношениях с руководством (20%), и столько же респондентов (20%) признают, что личные, внерабочие проблемы серьёзно осложняют их состояние [5].

Кроме того, особый интерес представляют результаты исследований Русской Школы Управления среди управленческого звена компаний, которые дополняют понимание возрастной специфики феномена профессионального выгорания. Результаты опросов демонстрируют то, что восприятие выгорания тесно связано с возрастным фактором. Так, чаще всего подвержены выгоранию миллениалы (28-43 года), что считают 41% опрошенных. 16% респондентов указывает на уязвимость представителей поколения Z (до 27 лет). В свою очередь сотрудники старших возрастных групп распределились иначе: поколение X (44-59 лет) воспринимается как подверженное выгоранию лишь 14% опрошенных, а бэби-бумеров (60+) – только 5%. При этом важно отметить, что каждый четвёртый участник опроса (24%) придерживается точки зрения об отсутствии выраженной связи возраста с выгоранием, полагая, что риску выгорания в равной степени подвержены в любом возрасте [6].

Следует отметить, что наиболее высокий риск развития синдрома выгорания наблюдается в профессиональных сферах, характеризующихся комплексом специфических стрессовых факторов, а именно: повышенный уровень ответственности, сложностью принятия решений с серьёзными последствиями. Например, врачи, социальные работники, спасатели, учителя, юристы и др. В свою очередь на предприятиях, как отмечают эксперты, наибольшему выгоранию подвержены менеджеры [4].

Причинами возникновения рисковых ситуаций в трудовой деятельности, влияющими на активную деятельность, эмоциональное выгорание и, как следствие, социально-психологический климат в организации являются информационная насыщенность, дефицит времени для выполнения множества задач, особенности межличностных взаимоотношений и др. Являясь достаточно новым явлением, эмоциональное выгорание представляет собой перспективное направление исследований, и требует дальнейших изучений с применением разнообразных методологических подходов [8; 9].

Экономическую целесообразность поддержки психологического здоровья работников подтверждают исследования Всемирной организации здравоохранения, отмечающей многократный возврат средств от инвестиций в данную сферу [10, с. 12]. Одним из действенных инструментов развития социально-психологического климата и профилактики профессионального выгорания в организации является коучинг.

Согласно определению Международной ассоциации коучинга, коучинг представляет собой определённую форму консультирования. Ключевая его цель заключается в содействии клиенту в достижении оптимальных результатов за счёт определения целей, задач, фокусировки на путях их реализации. Следовательно, коучинг – это процесс взаимодействия коуча и сотрудника организации с целью раскрытия внутреннего потенциала последнего, повышение его трудовой эффективности.

Коуч-технологии возникли на стыке психологии, менеджмента, философии, логики и моделирования. Поэтому они позволяют решать различные управленческие задачи. В управленческом процессе коучинг выступает как метод управленческой деятельности, определённый стиль руководства, форма консалтинга по выявлению факторов, влияющих на повышение качества решений [11, с. 35].

Практическая значимость применения коуч-технологий выражается в дости-

жении следующих значимых результатах, а именно: в повышении осознанности решений и разработке оптимальных стратегий для реализации целей (профессиональных и жизненных) [12; 13].

Эффективность бизнес-коучинга как инструмента развития напрямую зависит от учёта глубинных психологических процессов клиента. Проведение сессий с клиентом без учёта бессознательных мотивов может трансформировать данную практику до ситуативного устранения точечных проблем. Это связано с возможным противоречием сознательно сформулированных целей и бессознательных мотивов. Их несоответствие ведёт к внутреннему конфликту, что может провялятся в таких формах, как профессиональное выгорание, прокрастинация, недостижение поставленных целей. Следовательно, сессия с коучем также должна учитывать психоаналитическую парадигму, что в свою очередь позволит индивиду лучше понять свои мотивы, скоординировать их с поставленными целями, а, следовательно, повысить общий уровень психологического благополучия [14, с. 10].

Важно отметить, что коуч-технологию следует рассматривать как дополнительный инструмент управления бизнеса в сочетании с другими управленческими методами. При этом необходимо учитывать особенности конкретной организации и специфику её деятельности, так как результативность коучинга зависит также от ряда ограничивающих факторов. К таким следует отнести: отсутствие готовности сотрудников к изменениям и саморазвитию, ограниченность временных и финансовых ресурсов, а также сложность поиска и привлечения квалифицированных коучей [15, с. 213].

На основе проведённого анализа предложен алгоритм развития социально-психологического климата и профилактики выгорания в коллективе, который включает ряд последовательных этапов (подготовительный, основной, заключительный) (рисунок 1).

Данный алгоритм представляет собой

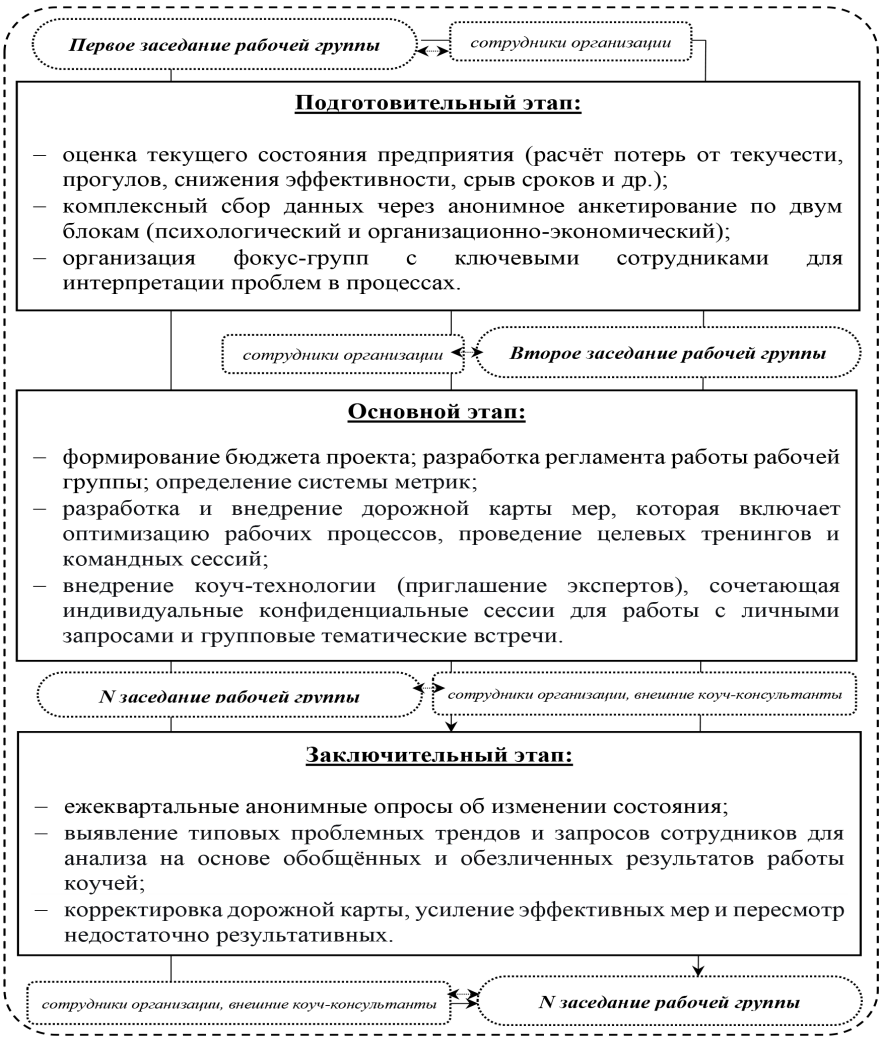


Рисунок 1. Алгоритм развития социально-психологического климата и профилактики профессионального выгорания в коллективе [составлено авторами]
Figure 1. Algorithm for the development of the socio-psychological climate and prevention of professional burnout in the team [compiled by the authors]

стратегический процесс трансформации системы управления, где коуч-технология выступает ключевым механизмом обратной связи и персонализированного развития, напрямую влияющим на качество социально-психологического климата.

Разработкой и принятием разного уровня решений по направлению развития социально-психологического климата в коллективе уполномочена заниматься специальная рабочая группа, состоящая из сотрудников организации и приглашённых внешних экспертов.

Первый подготовительный этап посвящён диагностике рабочей группой текущего состояния организации (расчёт потерь от текучести, прогулов, снижения эффективности, срыв сроков и др.), а также сбор данных и их предварительный анализ на основе анонимного анкетирования в рамках двух блоков: психологический (уровень выгорания, индекс удовлетворённости, психологическая безопасность и др.) и организационно-экономический (степень определённости задач, справедливость вознаграждения, эффективность бизнес-процессов, качество ресурсов и др.).

Второй этап (основной) посвящён процессам разработки и внедрения целевой программы мер, а также формированию бюджета, регламента и определению системы индивидуальных, групповых и организационных метрик. Его ключевая цель – трансформация качества группового взаимодействия, укрепление социальной поддержки внутри коллективов, а также повышение личной эффективности, стрессоустойчивости и субъективного благополучия сотрудников через технологию коучинга. Особое внимание уделяется внедрению коуч-технологии, а именно: приглашение специалистов (коучей) для развития общих навыков в формате индивидуальных встреч, в том числе для руководителей, и групповых коуч-сессий.

Заключительный третий этап посвящён мониторингу и корректировке действий: проведение анонимных ежеквартальный опросов для оценки результативности комплексных мер; анализ обобщённых выводов коучей для выявления направлений развития; корректировка программы.

Выводы

Таким образом, благоприятный социально-психологический климат является одним из ключевых условий повышения производительности труда. Его формирование обеспечивается целым рядом инструментов, среди которых особое место занимает коучинг.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Курнева К.М. Взаимосвязь социально-психологического климата коллектива и эффективной трудовой деятельности // Психология XXI века: Актуальные тенденции современной психологии. 2023. С. 230-233.

2. Ковалёв С.А. Социально-психологический климат и эффективность командной работы // StudNet. 2020. № 10. С. 84.

3. Российские компании заботятся о психологическом состоянии сотрудников. URL: https://press.rabota.ru/63-rossiyskikh-kompaniy-zabotyatsya-o-psikhologicheskom-sostoyanii-sotrudnikov.

4. Профессиональное выгорание россиян. URL: https://nafi.ru/upload/iblock/e99/e995707fd07360e0399453f030eb2b30.pdf.

5. Стало известно, сколько россиян к концу года столкнулись с выгоранием на работе. URL: https://www.gazeta.ru/social/news/2025/12/25/27497623.shtml?utm_auth=false.

6. Исследование Русской Школы Управления. URL: https://uprav.ru/blog/millenialy-vygorayut-chashche-drugikh-issledovanie-rshu/?utm_source=telegram&utm_medium=social&utm_campaign=post_1.10.

7. Палий Н.С. Трудовая миграция в условиях кризиса // Вести Автомобильно-дорожного института. 2020. № 4(35). С. 95-101. EDN: GQHHWG.

8. Плутова М.И., Коропец О.А., Пеша А.В. Профилактика эмоционального выгорания работников производственных организаций // Мир науки. Педагогика и психология. 2017. № 5. С. 56.

9. Нестерова Н.А., Стельмах Е.А. Формирование интеллектуально-кадрового обеспечения инновационной деятельности предприятий туризма // Новая реальность: экономика, менеджмент, социальные коммуникации: Материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием: в 2 ч. Новосибирск, 24-25 апреля 2024 г. Новосибирск: Новосибирский государственный педагогический университет, 2024. С. 180-186.

10. Терелецкова Е.В., Осинцева П.В. Обучение сотрудников как способ предотвратить профессиональное выгорание и повысить конкурентоспособность // Научный результат. Экономические исследования. 2021. № 4. С. 4-13.

11. Беседа Ю.В. Практика коучинга при реализации управленческих решений в органах власти и управления // Наука и образование: будущее и цели устойчивого развития. 2020. С. 34-39.

12. Желдоченко Л.Д., Гирина Н.В. Коучинг-технологии в профилактике эмоционального выгорания // Мир науки. Педагогика и психология. 2017. № 6. С. 78.

13. Ангелина И.А., Кожухова Е.С., Изотова Л.И. Коуч-технология как инновационный подход к развитию персонала // Актуальные проблемы общества, экономики и права в контексте глобальных вызовов: Сборник материалов XXII Международной научно-практической конференции. Москва, 15 августа 2023 года. Санкт-Петербург: Печатный цех, 2023. С. 343-346.

14. Коучинг в бизнесе: возможности или угрозы? URL: https://phsreda.com/e-articles/10698/Action10698-127565.pdf.

15. Ангелина И.А., Кожухова Е.С. Коучинг как способ повышения эффективности деятельности предприятий индустрии туризма и гостеприимства // Современные тенденции развития туризма и индустрии гостеприимства: Материалы IV Международной научно-практической конференции. Донецк, 25-26 апреля 2023 года. Донецк: Донецкий национальный университет экономики и торговли им. М. Туган-Барановского, 2023. С. 211-214.

Информация об авторах
Кожухова Наталья Станиславовна – медицинский психолог
Кожухова Екатерина Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры туризма

REFERENCES

1. Kurneva, K.M. (2023). The relationship between the socio-psychological climate of the team and effective work activity. Psychology of the 21st Century: Current Trends in Modern Psychology, 230-233. (In Russ.)
2. Kovalev, S.A. (2020). Socio-psychological climate and teamwork effectiveness. StudNet, 10, 84. (In Russ.)
3. Russian companies care about the psychological state of employees. URL: https://press.rabota.ru/63-rossiyskikh-kompaniy-zabotyatsya-o-psikhologicheskom-sostoyanii-sotrudnikov. (In Russ.)
4. Professional burnout of Russians. URL: https://nafi.ru/upload/iblock/e99/e995707fd07360e0399453f030eb2b30.pdf. (In Russ.)
5. It became known how many Russians faced burnout at work by the end of the year. URL: https://www.gazeta.ru/social/news/2025/12/25/27497623.shtml?utm_auth=false. (In Russ.)
6. Study by the Russian School of Management. URL: https://uprav.ru/blog/millenialy-vygorayut-chashche-drugikh-issledovanie-rshu/?utm_source=telegram&utm_medium=social&utm_campaign=post_1.10. (In Russ.)
7. Paliy, N.S. (2020). Labor migration in times of crisis. Bulletin of the Automobile and Road Institute, 4(35), 95-101. EDN: GQHHWG. (In Russ.)
8. Plutova, M.I., Koropets, O.A., Pesha, A.V. (2017). Prevention of emotional burnout of employees of industrial organizations. World of Science. Pedagogy and Psychology, 5, 56. (In Russ.)
9. Nesterova, N.A., Stelmakh, E.A. (2024). Formation of intellectual and personnel support for innovative activities of tourism enterprises. New Reality: Economics, Management, Social Communications: Proceedings of the All-Russian Scientific-Practical Conference with International Participation (in 2 parts). Novosibirsk, April 24-25, 2024. Novosibirsk: Novosibirsk State Pedagogical University, 180-186. (In Russ.)
10. Tereletskova, E.V., Osintseva, P.V. (2021). Training of employees as a way to prevent professional burnout and increase competitiveness. Scientific Result. Economic Research, 4, 4-13. (In Russ.)
11. Beseda, Yu.V. (2020). Coaching practice in the implementation of managerial decisions in government and administration bodies. Science and Education: Future and Goals of Sustainable Development, 34-39. (In Russ.)
12. Zheldochenko, L.D., Girina, N.V. (2017). Coaching technologies in the prevention of emotional burnout. World of Science. Pedagogy and Psychology, 6, 78. (In Russ.)
13. Angelina, I.A., Kozhukhova, E.S., Izotova, L.I. (2023). Coaching technology as an innovative approach to personnel development. Current Problems of Society, Economy and Law in the Context of Global Challenges: Collection of Materials of the XXII International Scientific-Practical Conference. Moscow, August 15, 2023. St. Petersburg: Printing Shop, 343-346. (In Russ.)
14. Coaching in business: opportunities or threats? URL: https://phsreda.com/e-articles/10698/Action10698-127565.pdf . (In Russ.)
15. Angelina, I.A., Kozhukhova, E.S. (2023). Coaching as a way to improve the efficiency of enterprises in the tourism and hospitality industry. Modern Trends in the Development of Tourism and the Hospitality Industry: Proceedings of the IV International Scientific-Practical Conference. Donetsk, April 25–26, 2023. Donetsk: Donetsk National University of Economics and Trade named after M. Tugan-Baranovsky, 211-214. (In Russ.)

Information about the authors
Natalia S. Kozhukhova – Medical Psychologist
Ekaterina S. Kozhukhova – PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Tourism

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 15.02.2026
Поступила после рецензирования 18.04.2026
Принята к публикации (Accepted) 15.05.2026

УДК 005.591.6:004
JEL: I18, H75
EDN: WTGROS

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление
ВАК 5.2.6. Менеджмент

РАЗВИТИЕ СЕТИ МФЦ В РЕГИОНАХ РФ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ДИЗАЙН И ЦИФРОВЫЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ В РАМКАХ ESG-ПОВЕСТКИ

Екатерина Дмитриевна Черкова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, 283015, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а, e-mail: ekaterinacherkova@yandex.ru

Аннотация. **Введение.** Развитие сети многофункциональных центров в регионах России является стратегическим инструментом достижения целей устойчивого развития. Социальный аспект требует обеспечения равной доступности государственных услуг для снижения территориального неравенства, управленческий – оптимизации организационного дизайна для повышения прозрачности и эффективности, экологический – снижения негативного воздействия на окружающую среду. Цифровая трансформация выступает ключевым драйвером, позволяющим масштабировать услуги и создать интегрированную модель, одновременно отвечающую целям ESG и национальным приоритетам России. Цель исследования – разработка комплексной модели развития сети МФЦ, интегрирующей оптимизацию организационного дизайна и целевые цифровые решения.

Методы. Исследование базируется на системном подходе с применением методов моделирования бизнес-процессов, сравнительного и организационного анализа, контент-анализа нормативных документов. Эмпирическую базу составили данные Росстата, отчёты Минэкономразвития РФ, рейтинги деятельности МФЦ в субъектах РФ. В качестве концептуального каркаса использована модель Захмана, а также теории организационного дизайна, управления изменениями, процессного подхода.

Результаты. Выявлены устойчивые региональные дисбалансы: в ЦФО доля услуг в электронной форме достигает 85,2 %, в СКФО – 73,6 %, среднее время ожидания варьируется от 6,8 до 11,1 минут. Предложена комплексная модель, включающая два блока: организационный дизайн (внедрение проектного управления, кросс-функциональных команд, гибкой системы KPI с качественными показателями NPS, уровнем прозрачности) и цифровые решения (интегрированная платформа МФЦ, элементы искусственного интеллекта для классификации запросов, суперсервисы, удалённая идентификация). Разработана модель экологической трансформации МФЦ (эко-офисы, цифровой документооборот, энергоэффективное оборудование, KPI по сокращению бумаги и отходов). Эмпирически подтверждён синергетический эффект: изолированная цифровизация без реинжиниринга процессов ведёт к «автоматизации хаоса», а организационные изменения без цифровых инструментов не масштабируются.

Обсуждение. Предложенная модель обеспечивает переход от функционально-разобщённой структуры к клиентоцентричной экосистеме, способствуя преодолению региональной асимметрии и достижению целей ESG в системе государственных услуг России.

Ключевые слова: многофункциональные центры (МФЦ), организационный дизайн, цифровая трансформация, устойчивое развитие.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Черкова Е.Д. Развитие сети МФЦ в регионах РФ: организационный дизайн и цифровые решения для достижения целей в рамках ESG повестки // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 161-171. EDN: WTGROS

© Черкова Е.Д., 2026

UDC 005.591.6:004
JEL: I18, H75
EDN: WTGROS

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration
HAC 5.2.6. Management

DEVELOPMENT OF THE MFCs NETWORK IN THE RUSSIAN FEDERATION'S REGIONS: ORGANIZATIONAL DESIGN AND DIGITAL SOLUTIONS TO ACHIEVE ESG GOALS

Ekaterina D. Cherkova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management Donetsk brunch of RANEPA, Russian Federation, 283015, Donetsk People's Republic, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: ekaterinacherkova@yandex.ru

Annotation. **Introduction.** The development of the network of multifunctional centers (MFCs) in the Russian regions is a strategic tool for achieving sustainable development (ESG) goals. The social aspect requires ensuring equal access to public services to reduce territorial inequality; the governance aspect requires optimizing organizational design to increase transparency and efficiency; the environmental aspect requires reducing the negative impact on the environment. Digital transformation acts as a key driver, making it possible to scale services and create an integrated model that simultaneously meets ESG goals and Russia's national priorities. The aim of the study is to develop a comprehensive model for the development of the MFC network, integrating organizational design optimization and targeted digital solutions.

Methods. The research is based on a systemic approach using business process modeling, comparative and organizational analysis, and content analysis of regulatory documents. The empirical base consists of Rosstat data, reports of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, and ratings of MFC performance in the RF constituent entities. The Zachman Framework, as well as theories of organizational design, change management, and process approach, were used as a conceptual framework.

Results. Persistent regional imbalances are revealed: in the Central Federal District, the share of services provided electronically reaches 85.2 %, while in the North Caucasus Federal District it is 73.6 %; the average waiting time varies from 6.8 to 11.1 minutes. A comprehensive model is proposed, comprising two blocks: organizational design (introduction of project management, cross-functional teams, a flexible KPI system with qualitative indicators such as NPS and transparency level) and digital solutions (integrated MFC platform, artificial intelligence elements for request classification, super services, remote identification). A model for the environmental transformation of MFCs is developed (eco-offices, digital document flow, energy-efficient equipment, KPIs for paper and waste reduction). The synergistic effect is empirically confirmed: isolated digitalization without process reengineering leads to "automation of chaos", while organizational changes without digital tools cannot be scaled up.

Discussion. The proposed model ensures the transition from a functionally disintegrated structure to a client-centric ecosystem, helping to overcome regional asymmetry and achieve ESG goals in the Russian public service system.

Keywords: multifunctional centers (MFCs), organizational design, digital transformation, and sustainable development,.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Cherkova, E.D. (2026). Development of the MFCs network in the Russian Federation's regions: organizational design and digital solutions to achieve ESG goals. Public administration and law, 2(10), 161-171. EDN: WTGROS

Введение

В статье исследовано развитие сети МФЦ в России через призму принципов ESG. Социальный аспект (Social) направлен на обеспечение равной доступности госуслуг для снижения территориального неравенства. Управленческий аспект (Governance) связан с оптимизацией организационного дизайна для повышения прозрачности и эффективности.

Цифровая трансформация выступает ключевым драйвером, позволяющим масштабировать услуги и создать интегрированную модель. Таким образом, исследование предполагает комплексный подход, при котором модернизация МФЦ способствует одновременному достижению целей устойчивого развития и повышению качества государственных услуг.

Цель и задачи исследования

Цель исследования – разработка комплексной модели развития сети МФЦ в регионах РФ с целью оптимизации организационного дизайна и внедрения цифровых решений для достижения показателей ESG.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

1. Проанализировать современное состояние и выявить ключевые тенденции, проблемы и региональные особенности развития сети МФЦ в РФ.

2. Оценить существующую модель организационного дизайна МФЦ и предложить новую, комплексную модель.

3. Исследовать потенциал и опреде-

© Cherkova E.D., 2026

лить приоритетные направления цифровой трансформации МФЦ.

4. Разработать комплексную модель и практические рекомендации по интеграции организационных и цифровых решений.

Проблема исследования заключается в наличии существенных региональных дисбалансов в развитии сети МФЦ, а также в фрагментарности применяемых организационных и цифровых решений, что ограничивает их потенциал в качестве инструмента достижения целей ESG. Неоднородность качества и доступности услуг, дефицит кадровых ресурсов и низкий уровень интеграции информационных систем ведомств являются системными барьерами на пути развития.

Методология исследования

В основу работы положен системный подход, дополненный комплексом общенаучных и специальных методов. Ключевыми выступили:

моделирование бизнес-процессов применялось для проектирования сквозных процессов оказания услуг по принципу «одного окна»;

сравнительный и организационный анализ использован для оценки региональных практик, проектирования оргструктуры и разработки систем мотивации (KPI, ESG-критерии);

анализ эмпирической базы – изучены данные Росстата, ведомственные отчёты и нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность МФЦ, и контент-анализ документов стратегического планирования: Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 12 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Информационное общество», которым была утверждена Государственная программа Российской Федерации, Приказ Минэкономразвития России от 23.10.2015 № 758 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы»[1].

Эмпирическую базу исследования составили данные Федеральной службы государственной статистики (Росстат), отчёты Министерства экономического развития РФ о реализации программы «Доступная среда», официальные отчёты и рейтинги деятельности МФЦ в субъектах РФ, а также материалы экспертных опросов, посвящённых оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

В основу исследования положены фундаментальные теории менеджмента, которые позволяют проанализировать трансформацию МФЦ через призму современных управленческих концепций:

В области организационного дизайна ключевое значение имеют работы Г. Минцберга [1], рассматривающего конфигурации организационных структур, и Дж. Гэлбрейта [2], разработавшего теорию информационной обработки в организационном дизайне. Согласно этим теориям, переход от механистической бюрократии к адаптивной органической структуре является закономерным этапом развития организации в условиях цифровой трансформации.

В части управления изменениями существенную методологическую ценность представляет модель управления изменениями Дж. Коттера [3], предусматривающая создание ощущения срочности, формирование руководящей коалиции и закрепление достигнутых результатов. Эта модель была адаптирована для условий трансформации сети МФЦ.

Процессный подход М. Хаммера [4] позволил переосмыслить организацию деятельности МФЦ не как совокупность функций, а как набор сквозных процессов, ориентированных на создание ценности для заявителя.

В качестве интегрального концептуального каркаса, обеспечивающего системность и полноту анализа, применяется модель Захмана (Zachman Framework) [5].

Результаты исследования и их обсуждение

Развитие сети МФЦ сохраняет высокую актуальность, поскольку оно напрямую связано с повышением доступности государственных и муниципальных услуг для граждан, включая жителей удалённых и сельских территорий, что способствует выравниванию качества жизни по всей стране. Ключевой современной тенденцией является глубокая цифровизация

[1]Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 12 // Гарант. URL: https://constitution.garant.ru/act/federative/71587690/.
Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Гарант. URL: https://base.garant.ru/12177515/.
Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество»; утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 // Гарант. URL: https://base.garant.ru/70644220/.
Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг: приказ Минэкономразвития России от 23.10.2015 № 758 // Гарант. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71315000/.
Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы: указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Гарант. URL: https://base.garant.ru/71670570/.

МФЦ, выражающаяся в переходе от простого приёма документов к предоставлению комплексных цифровых суперсервисов, что позволяет создавать бесшовные и удобные жизненные ситуации для людей и бизнеса.

Актуальным направлением развития становится расширение функционала МФЦ не только для граждан, но и для предпринимателей, а также интеграция с проектами инициативного бюджетирования, что превращает центры в точки коллективного принятия решений и развития местных сообществ.

В последнее время на этом пути уже достигнуты хорошие результаты. Так, согласно отчётам, Министерство экономического развития РФ и Федеральной службы государственной статистики, проводивших мониторинг деятельности МФЦ за 2023-2024 годы[2], внедрение элементов предложенной комплексной модели трансформации в пилотных регионах показало следующие результаты.

В области организационного дизайна:

сокращение времени межведомственного взаимодействия на 35-40%;

увеличение доли комплексных услуг, оказываемых по принципу «жизненной ситуации», с 15% до 45%;

повышение индекса NPS на 25 процентных пунктов.

В сфере цифровой трансформации:

рост доли услуг, оказываемых в проактивном режиме, до 30%;

снижение средней продолжительности оказания услуги на 28 %;

увеличение удовлетворённости качеством цифровых сервисов до 85%.

В аспекте организационной культуры:

формирование кросс-функциональных команд в 65% МФЦ пилотных регионов;

внедрение системы качественных KPI в 45% учреждений;

повышение уровня вовлечённости персонала на 35%.

Проведённый анализ организационного дизайна и цифровой трансформации сети МФЦ позволил выявить ряд устойчивых тенденций и проблем. С одной стороны, наблюдается количественный рост сети МФЦ и расширение перечня предоставляемых услуг. С другой стороны, сохраняется значительная региональная дифференциация по ключевым показателям эффективности, таким как среднее время ожидания в очереди, доля услуг, предоставляемых в электронной форме, и уровень удовлетворённости граждан.

Ключевыми проблемными зонами, препятствующими достижению целей ESG, являются:

1. Организационные зоны: отсутствие единых стандартизированных процессов межведомственного взаимодействия, что приводит к увеличению сроков оказания услуг и снижению прозрачности (Governance).

2. Технологические зоны: фрагментарность информационных систем различных ведомств, создающая «цифровые разрывы» и ограничивающая возможность реализации сквозных цифровых процессов, что негативно сказывается на доступности услуг (Social).

3. Кадровые зоны: дефицит квалифицированных специалистов, особенно в удалённых и сельских районах, а также отсутствие единой системы мотивации, ориентированной на качество сервиса, а не на количественные показатели.

Согласно отчёту Минэкономразвития России за 2023 год[3], сохраняется значительная региональная дифференциация по количественным показателям эффективности (таблица 1). Наиболее проблемными остаются вопросы обеспечения равной доступности услуг в отдалённых и сельских территориях.

Таблица 1. Основные показатели деятельности МФЦ в федеральных округах РФ по итогам 2023 года [составлено автором на основе данных аналитического центра при Правительстве РФ]
Table 1. Main indicators of the MFC's activities in the federal districts of the Russian Federation in 2023 [compiled by the author based on data from the analytical center under the Government of the Russian Federation]

Федеральный округ	Количество МФЦ	Доля услуг в электронной форме, %	Удовлетворённость качеством услуг, %	Среднее время ожидания в очереди, минут
Центральный	1 287	85,2	95,1	6,8
Северо-Западный	601	82,7	94,3	7,5
Южный	689	79,4	92,8	8,9
Северо-Кавказский	445	73,6	90,1	10,2
Приволжский	1 125	83,9	94,7	7,1

[2]Мониторинг качества предоставления государственных услуг в МФЦ: отчёт за IV квартал 2023 года / Федеральная служба государственной статистики. Москва, 2024.
Отчёт о деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг за 2023 год / Министерство экономического развития РФ. Москва, 2024.
[3]Анализ региональных практик организации деятельности МФЦ / Аналитический центр при Правительстве РФ. Москва, 2024.

Продолжение табл. 1
Continuation of table 1

Федеральный округ	Количество МФЦ	Доля услуг в электронной форме, %	Удовлетворённость качеством услуг, %	Среднее время ожидания в очереди, минут
Уральский	534	81,3	93,9	7,8
Сибирский	815	77,5	91,5	9,3
Дальневосточный	358	75,8	89,4	11,1

Выявленные проблемы свидетельствуют о необходимости комплексного подхода, одновременно затрагивающего как организационную структуру, так и технологическую основу деятельности МФЦ. Актуальна проблема и для исторических территорий РФ: ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей, где значительная часть услуг предоставляется в неполном формате (сегодня более 100 услуг).

Согласно исследованию РАНХиГС[4], 88% россиян знают о возможности получения услуг через МФЦ, при этом 79% граждан, обращавшихся в МФЦ в 2023 году, удовлетворены качеством услуг. Наибольшая осведомлённость о деятельности МФЦ отмечается в ЦФО (94%), наименьшая – в СКФО (78%).

Для дальнейшего развития сети МФЦ как публичного института необходимо внедрять принципы устойчивого развития (ESG), что соответствует национальным целям развития (НЦР) и социальной ответственности государства и будет способствовать повышению качества жизни граждан через создание комфортной и доступной среды. Следование ESG-повестки укрепляет доверие к МФЦ со стороны как граждан, так и бизнеса, демонстрируя прозрачность управления, высокие стандарты обслуживания и ответственный подход к ресурсам, что усиливает их роль как ключевого элемента социальной инфраструктуры страны.

Для описания архитектуры сети МФЦ будем использовать модель Захмана. Данная модель позволяет структурировать описание архитектуры сети МФЦ, рассматривая её с шести различных точек зрения (столбцы матрицы: «Что», «Как», «Где», «Кто», «Когда», «Почему») на пяти уровнях абстракции (строки: от контекстного до детального уровня исполнителя) (таблица 2).

Таблица 2. Применение модели Захмана для описания архитектуры сети МФЦ в контексте ESG-трансформации [составлено автором на основе [5]]
Table 2. Application of the Zakhman model to describe the architecture of the MFCs network in the context of ESG transformation [compiled by the author based on [5]]

Уровень/ Аспект	Что Данные / Сущности	Как Процессы/ Функции	Где Локация/ Инфраструктура	Кто Роли / Ответственные	Когда Время / События	Почему Цели / Мотивация
1. Контекстный (Цели и стратегия)	Ключевые услуги (паспорт, пособия), заявители, реестры)	Предоставление государственных и муниципальных услуг населению	Регионы РФ, города, сельские поселения	Граждане, бизнес, государство в лице органов власти	Реализация национальных проектов, сроки до 2030 года	Достижение целей ESG: социальная доступность (S), эффективное управление (G), экологичность (E)
2. Концепции (Модели)	Пакеты услуг по «жизненным ситуациям», заявления, нормативные акты	Сквозные процессы (например, «Рождение ребенка», «Открытие бизнеса»)	Сеть МФЦ (головные, удалённые офисы), портал «Госуслуги»	Кросс-функциональные команды, кураторы, операторы	Триггеры жизненных ситуаций, регламентированные сроки оказания услуг	Снижение административных барьеров, повышение индекса NPS, клиентоцентричность
3. Архитектурная модель (Логическая система)	Логические модели данных (заявление, личное дело), семантические справочники	Архитектура сквозных цифровых сервисов, API-интерфейсы для межведомственного взаимодействия	Логическая схема взаимодействия «МФЦ – Ведомство – Заявитель»	Ролевая модель доступа (Оператор, Администратор, Супервайзер)	Диаграммы состояний услуги, бизнес-события (принято, отправлено, исполнено)	Обеспечение интероперабельности, проактивности, прозрачностипроцессов(Governance)

[4]Исследование цифровой трансформации государственных услуг / РАНХиГС. Москва, 2024.

Продолжение табл. 2
Continuation of table 2

Уровень/ Аспект	Что Данные / Сущности	Как Процессы/ Функции	Где Локация/ Инфраструктура	Кто Роли / Ответственные	Когда Время / События	Почему Цели / Мотивация
4. Технологичес-кая модель (Физическая система)	Физические базы данных, XML/JSON схемы обмена, формы документов	Технологические workflow, алгоритмы автоматической проверки и маршрутизации	Серверы, ЦОДы, филиалы МФЦ, аппаратное оснащение рабочих мест	Спецификации должностных инструкций, права доступа к системам	Расписания обработки, тайм-ауты, соглашения об уровне услуг (SLA)	Внедрение AI для классификации запросов, снижение времени обработки
5. Детальное описание (Реализация)	DDL-скрипты базы данных, структуры таблиц, форматы полей	Исходный код микросервисов, скрипты автоматизации, конфигурационные файлы	Схемы сетей, IP-адреса, планы размещения оборудования и мебели в офисе	Индивидуальные планы работ, персональные KPI сотрудников	Детальные логи обработки заявлений, журналы событий (event logs)	Реализация конкретных технических требований, выполнение операционных KPI

Применение модели Захмана позволило:

1. Структурировать анализ текущего состояния («Как есть») и целевого состояния («Как должно быть») сети МФЦ, выявив пробелы и противоречия на всех уровнях.

2. Обеспечить согласованность организационного дизайна, цифровых решений и бизнес-целей ESG, поскольку каждая ячейка матрицы должна быть непротиворечива по вертикали (между уровнями) и по горизонтали (между аспектами).

3. Чётко разграничить зоны ответственности между различными участниками трансформации (стратеги, архитекторы, разработчики), что особенно критично при внедрении кросс-функциональных команд.

В рамках исследования была разработана комплексная модель развития сети МФЦ, интегрирующая оптимизацию организационного дизайна и целевые цифровые решения. Кроме того, были включены стандартизированные регламенты проектного управления, система сбалансированных показателей (BSC) и ключевые показатели эффективности (KPI).

Разработанная модель организационного дизайна основана на положениях приказа Минэкономразвития России № 758[5] и учитывает требования Федерального закона № 210-ФЗ[6]. Предлагаемые цифровые решения соответствуют госпрограмме «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы»[7].

Модель направлена на достижение синергетического эффекта и включает два взаимосвязанных блока (рисунок 1).

Эмпирическая апробация отдельных элементов модели подтвердила наличие синергетического эффекта. Установлено, что изолированная цифровизация без реинжиниринга организационных процессов приводит к «автоматизации хаоса», когда неэффективные процедуры просто переносятся в цифровую среду. В то же время организационные изменения, не подкреплённые адекватными цифровыми инструментами, не позволяют масштабировать положительный опыт на всю региональную сеть.

Представленная комплексная модель служит концептуальной основой для практической трансформации организационного дизайна МФЦ. Её реализация предполагает последовательный переход от устаревшей функционально-разобщённой модели к интегрированной клиентоцентричной экосистеме.

Суть клиентоцентричности [6] заключается в том, чтобы:

1. Рассматривать государство как мега-провайдера услуг и сервисов.

2. Поддерживать высокий уровень качества взаимодействия человека с государством.

3. Предоставлять человеку возможность выбирать комфортную конфигурация такого взаимодействия.

Для наглядной демонстрации глубины и сущности данной трансформации обра-

[5]Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг: приказ Минэкономразвития России от 23.10.2015 № 758 // Гарант. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71315000/.
[6]Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Гарант. URL: https://base.garant.ru/12177515/.
[7]Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы»: постановление Правительства РФ от 21.12.2023 № 2212 // Собрание законодательства РФ. 2023. № 52 (ч. II). Ст. 8925.

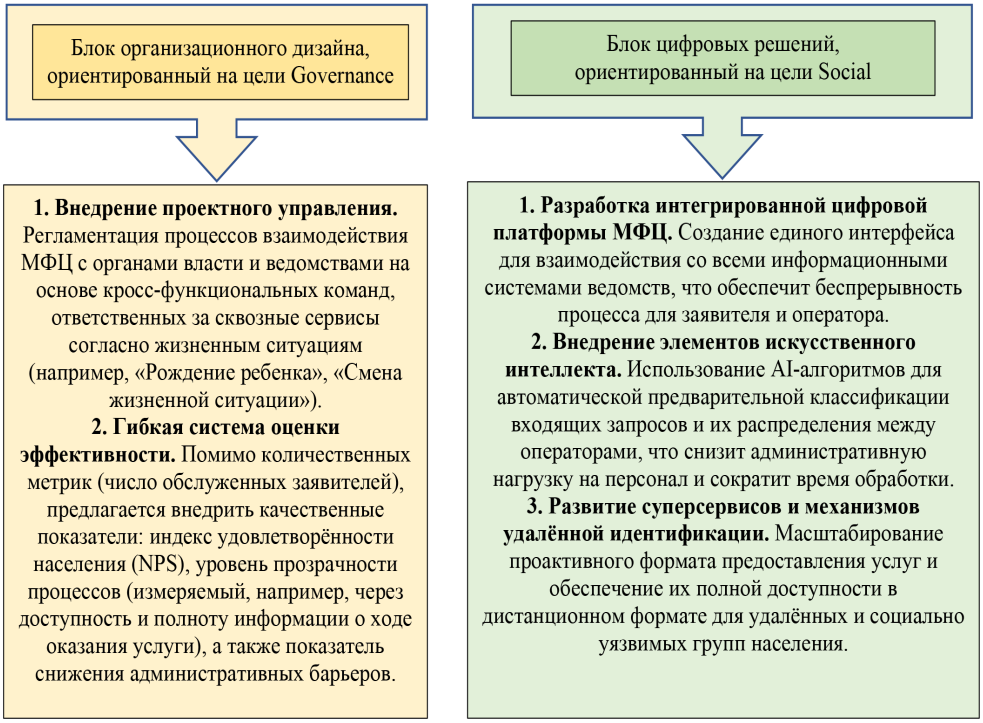


Рисунок 1. Комплексная модель развития сети МФЦ [составлено автором]
Figure 1. Comprehensive model of MFCs network development [compiled by the author]

тимся к сравнительному анализу двух состояний организационного дизайна: исходного («Как было») и целевого («Как стало»), который раскрывает операционное содержание блоков, представленных на рисунке 1.

Таким образом, переход на ESG-принципы влечёт за собой изменения в организационном дизайне сети МФЦ, которые представлены на рисунке 2 и рисунке 3.

Модель «КАК БЫЛО»

Структура: жёстко вертикальная, разобщённая по ведомствам. Каждое ведомство работает изолированно.

Процесс: заявитель вынужден сам собирать услуги по частям, обращаясь к разным «окнам». МФЦ выступает пассивным посредником.

Оценка: фокус на количественных метриках (сколько услуг оказано, скорость приёма документов).

Цифровизация: фрагментирована, часто представляет собой оцифрованные версии бумажных процессов.

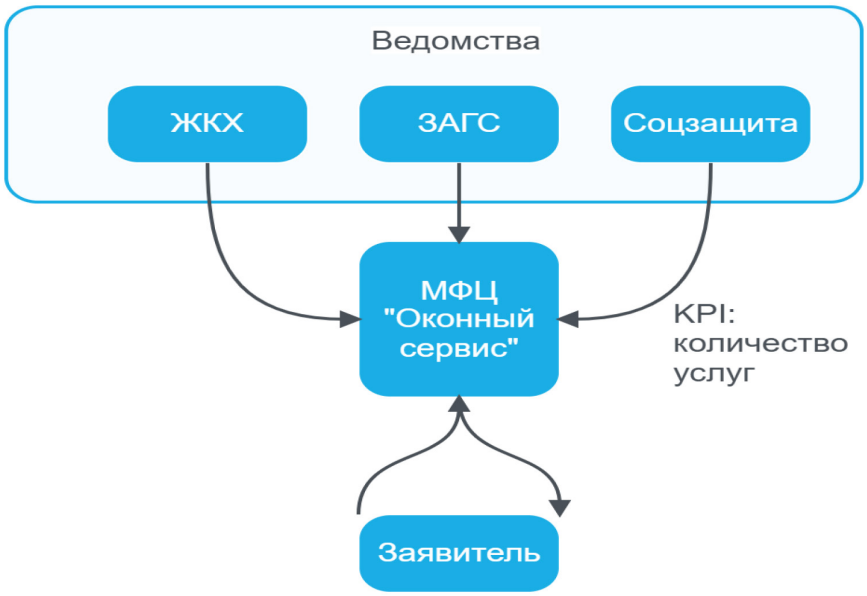


Рисунок 2. Функционально-разобщённая модель «КАК БЫЛО» [составлено автором]
Figure 2. Functionally Disconnected "AS IT WAS" Model [compiled by the author]

Модель «КАК СТАЛО»

Структура: горизонтальная, сетевая. Основной элемент – кросс-функциональные команды, сформированные вокруг жизненных ситуаций заявителя.

Процесс: сквозной сервис. Запрос от заявителя автоматически распределяется AI-алгоритмами на платформе, и команда работает с ним комплексно.

Оценка: гибкая система KPI с качественными показателями (индекс лояльности клиентов к бренду и его услугам NPS, прозрачность, обратная связь), которая напрямую влияет на мотивацию команды.

Цифровизация: единая платформа – это ядро нового дизайна, которое связывает все элементы (заявителя, команды, ведомства, систему оценки) в единую экосистему.

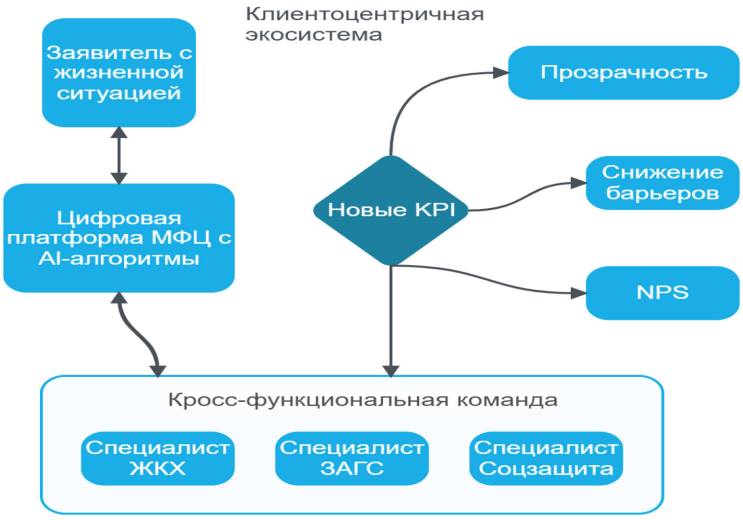


Рисунок 3. Клиентоцентричная экосистема – модель «КАК СТАЛО» [составлено автором]
Figure 3. Customer-centric ecosystem – the "HOW IT BECOME" model [compiled by the author]

Таким образом, происходит переход от изолированной «оконной» системы к интегрированной клиентоцентричной экосистеме, где организационный дизайн, управление и технологии неразрывно связаны для достижения целей ESG.

Наиболее глубокая трансформация организационного дизайна МФЦ происходит не на структурном, а на культурном уровне: применяются общие ценности, принципы и правила для единой экосистемы доверия (гражданин, бизнес, государство). Без смены ценностей, принципов управления и поведения сотрудников все структурные и технологические изменения останутся лишь косметическими улучшениями. Успех перехода на ESG-принципы напрямую зависит от формирования новой организационной культуры, основанной на сервисе, прозрачности, сотрудничестве и непрерывном развитии (рисунок 4).

Согласно [7], изменения организаци-

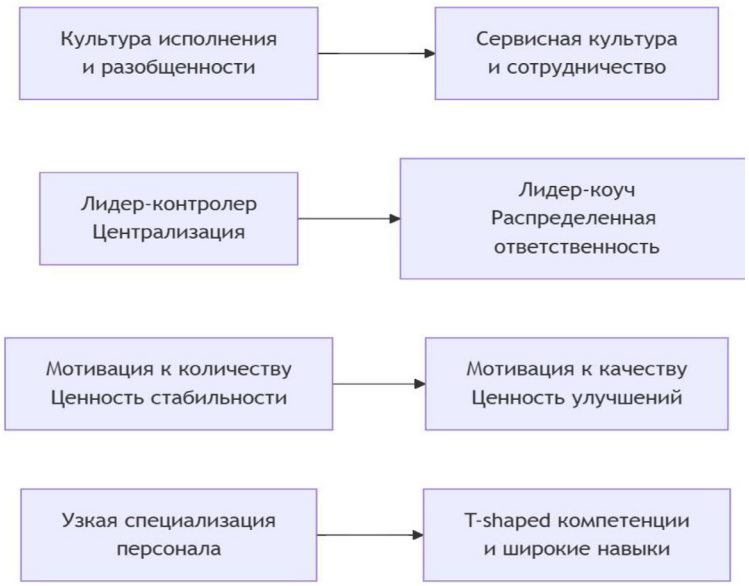


Рисунок 4. Изменения организационного дизайна МФЦ с точки зрения организационной культуры [составлено автором на основе [7]]
Figure 4. Changes in the organizational design of MFCs from the perspective of organizational culture [compiled by the author based on [7]]

онного дизайна МФЦ с точки зрения организационной культуры и других нефункциональных аспектов заключаются в следующем:

1. Трансформация организационной культуры.

2. Изменения в системе лидерства и управления.

3. Эволюция системы мотивации и ценностей.

4. Изменения в подходах к развитию персонала.

В рамках реализации ESG-повестки особое значение приобретает экологическая составляющая, требующая системных изменений в организации деятельности МФЦ. В рамках проводимого нами исследования стоит выделить следующие направления трансформации организационного дизайна:

1. Структурные изменения:

– создание эко-офисов с зонами раздельного сбора отходов;

– введение в штатное расписание должности эко-координатора;

– формирование зелёных команд из числа сотрудников.

2. Процессные изменения:

– цифровизация документооборота как альтернатива бумажному делопроизводству;

– внедрение электронной очереди и онлайн-записи;

– организация многоразового использования ресурсов.

3. Инфраструктурные преобразования:

– оснащение энергоэффективным оборудованием;

– установка систем сбора дождевой воды;

– создание велопарковок и зарядных станций для электромобилей.

Происходит трансформация и системы оценки эффективности:

1. Внедрение KPI по экологичности:

– уровень сокращения бумажного документооборота;

– показатель энергоэффективности помещений;

– объём переработанных отходов;

– количество дистанционно оказанных услуг.

2. Образовательный компонент:

– проведение эко-просветительских мероприятий;

– организация тематических выставок;

– внедрение системы мотивации для сотрудников.

На рисунке 5 представлена визуализация экологической трансформации МФЦ.

Ожидаемые результаты внедрения экологического аспекта:

1. Снижение экологического следа (сокращение потребления бумаги, уменьшение энергопотребления, снижение объёма неперерабатываемых отходов).

2. Повышение экологической грамотности сотрудников и посетителей.

3. Улучшение корпоративной культуры через вовлечение персонала в экологические инициативы.

4. Оптимизация операционных расходов за счёт снижения затрат на бумагу и энергоносители[8].

Таким образом, интеграция экологического аспекта в организационный дизайн МФЦ способствует не только снижению негативного воздействия на окружающую среду, но и повышению эффективности деятельности учреждения, формируя современную, технологичную и социально ответственную модель предоставления государственных услуг.

Проведённое исследование демонстрирует, что реализация комплексной модели развития сети МФЦ, интегрирующей оптимизацию организационного дизайна и целевые цифровые решения, создаёт устойчивый синергетический эффект для достижения социальных и управленческих целей ESG. Эмпирически подтверждено, что именно параллельная трансформация управленческих процессов и цифровизации позволяет преодолеть региональную асимметрию и создать масштабируемую сервисную экосистему, соответствующую национальным приоритетам развития Российской Федерации.

Выводы

Проведённое исследование процессов развития сети МФЦ позволило сделать следующие выводы:

1. Развитие сети МФЦ в регионах России является стратегическим инструментом реализации принципов устойчивого развития (ESG) на субнациональном уровне, выходящим за рамки чисто технической оптимизации услуг.

2. Достижение социальных целей (S), таких как равная доступность и высокое качество услуг, напрямую зависит от совершенствования управленческих механизмов (G) через внедрение проектного подхода и стандартизированных моделей организационного дизайна.

3. Цифровая трансформация выступает критически важным катализатором развития МФЦ, однако её максимальная эффективность достигается только при условии параллельного и скоординированного реинжиниринга организационных процессов.

4. Определены приоритетные направления для дальнейшего развития сети МФЦ: внедрение гибкой системы KPI, ори-

[8]Государственная программа «Развитие цифровой экономики»: О цифровой экономике Российской Федерации: утв. Президентом РФ 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.03.2022): [сайт]. URL: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/J8FhckYopAWRfxq6vsJlbxxdhygzv6pH.pdf.

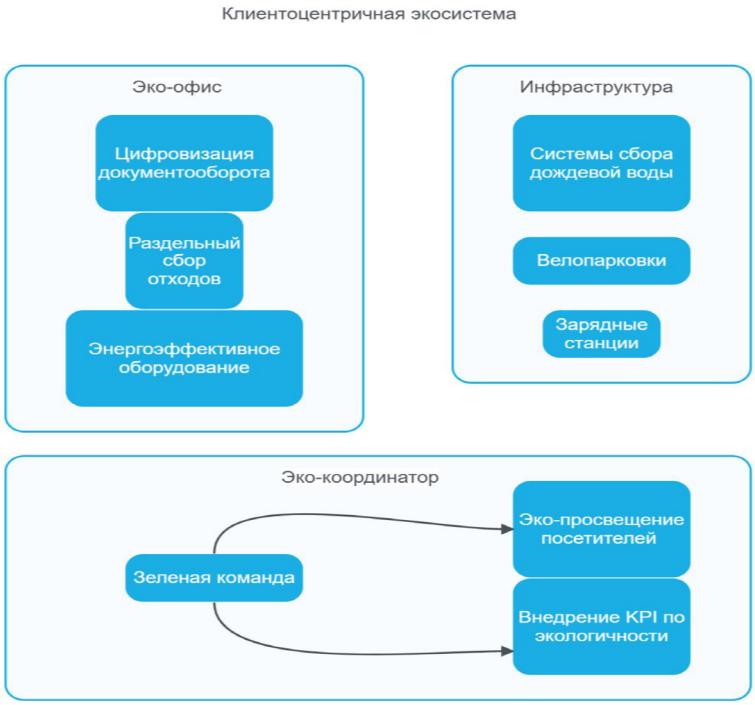


Рисунок 5. Модель экологической трансформации организационного дизайна МФЦ [составлено автором]
Figure 5. Model of environmental transformation of the MFCs organizational design [compiled by the author]

ентированной на качественные показатели, создание единых стандартизированных регламентов межведомственного взаимодействия, формирование сервисной организационной культуры как основы устойчивых изменений.

Реализация разработанных предложений позволит трансформировать сеть МФЦ в устойчивую экосистему государственных услуг, что соответствует Основам государственной политики регионального развития и Стратегии развития информационного общества.

Проведённое исследование позволило выявить, что перспективными направлениями развития МФЦ являются разработка и внедрение ESG-метрик, исследование региональной специфики, оптимизация межведомственного взаимодействия, создание цифровых платформ нового поколения, изучение организационной культуры и анализ правовых аспектов цифровизации в рамках достижения национальных целей развития.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Mintzberg H. The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research. Prentice-Hall, 1979. 512 p.
2. Galbraith J.R. Designing Organizations: An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process. New and rev. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2002. 197 p.
3. Kotter J.P. Leading Change. Boston: Harvard Business Review Press, 2012. 194 p.
4. Hammer M., Champy J. Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. Harper Business, 2006. 272 p.
5. Zachman J.A. A Framework for Information Systems Architecture // IBM Systems Journal. 1987. Vol. 26. No. 3. Pp. 276-292.
6. Полякова Т.А., Троян Н.А. Правовые вопросы использования технологий искусственного интеллекта в информационном обществе и в государственном управлении // Правовое государство: теория и практика. 2024. № 3(77). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-voprosy-ispolzovaniya-tehnologiy-iskusstvennogo-intellekta-v-informatsionnom-obschestve-i-v-gosudarstvennom-upravlenii.
7. Воскобоева К.Н., Трофимова Т.В. Организационная культура многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг Нижегородской области // E-Scio. 2023. № 3(78). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionnaya-kultura-mnogofunktsionalnyh-tsentrov-predostavleniya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-nizhegorodskoy-oblasti.
8. Kaplan R.S., Norton D.P. The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston: Harvard Business Review Press, 1996. 322 p.
9. Туманян Г.В. Сервисная ориентация многофункциональных центров (МФЦ) в эпоху социального дистанцирования (о предоставлении публичных государственных услуг в условиях пандемии COVID-19) // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки. 2020. С. 296-301. URL: http://elib.uriu.ranepa.ru/index.php/upravlenie/article/view/1488.
10. Сидорова Е.Н., Козлов В.П. ESG-трансформация публичного управления: модели и метрики // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки. 2022. № 3. С. 45-58.

11. Гурина М.А., Моисеев А.Д., Шурупова А.С. Бережливые технологии в работе многофункциональных центров как инструмент повышения качества предоставления государственных услуг: опыт Липецкого региона // Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. 2021. Т. 83, № 1(87). С. 405-411. DOI: 10.20914/2310-1202-2021-1-405-411. URL: https://www.vestnik-vsuet.ru/vguit/article/view/2601/0.
12. Байманова А.С., Байманова С.К., Малыхина И.В. Регламентация процессов как фактор оптимизации деятельности многофункциональных центров // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2023. № 1. С. 75-83.
13. Антонова И.С., Иванова А.А., Кадышев Е.Н. Основные проблемы повышения качества и эффективности деятельности многофункциональных центров в современных условиях // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2023. № 4. С. 88-97.

Информация об авторе
Черкова Екатерина Дмитриевна – аспирант кафедры инновационного менеджмента и управления проектами

REFERENCES

1. Mintzberg, H. (1979). The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research. Prentice-Hall, 512 p.
2. Galbraith, J.R. (2002). Designing Organizations: An Executive Guide to Strategy, Structure, and Process. New and rev. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 197 p.
3. Kotter, J.P. (2012). Leading Change. Boston: Harvard Business Review Press, 194 p.
4. Hammer, M., Champy, J. (2006). Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. Harper Business, 272 p.
5. Zachman, J.A. (1987). A Framework for Information Systems Architecture. IBM Systems Journal, 26;3, 276-292.
6. Polyakova, T.A., Troyan, N.A. (2024). Legal issues of using artificial intelligence technologies in the information society and in public administration. Rule of Law: Theory and Practice, 3(77). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-voprosy-ispolzovaniya-tehnologiy-iskusstvennogo-intellekta-v-informatsionnom-obschestve-i-v-gosudarstvennom-upravlenii. (In Russ.)
7. Voskoboeva, K.N., Trofimova, T.V. (2023). Organizational culture of multifunctional centers for the provision of state and municipal services in the Nizhny Novgorod region. E-Scio, 3(78). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionnaya-kultura-mnogofunktsionalnyh-tsentrov-predostavleniya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-nizhegorodskoy-oblasti. (In Russ.)
8. Kaplan, R.S., Norton, D.P. (1996). The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston: Harvard Business Review Press, 322 p.
9. Tumanyan, G.V. (2020). Service orientation of multifunctional centers (MFCs) in the era of social distancing (on the provision of public services during the COVID-19 pandemic). State and Municipal Administration. Scholarly Notes, 296-301. URL: http://elib.uriu.ranepa.ru/index.php/upravlenie/article/view/1488. (In Russ.)
10. Sidorova, E.N., Kozlov, V.P. (2022). ESG transformation of public administration: models and metrics. State and Municipal Administration. Scholarly Notes, 3, 45-58. (In Russ.)
11. Gurina, M.A., Moiseev, A.D., Shurupova, A.S. (2021). Lean technologies in the work of multifunctional centers as a tool for improving the quality of public services: the experience of the Lipetsk region. Bulletin of the Voronezh State University of Engineering Technologies, 83;1(87), 405-411. DOI: 10.20914/2310-1202-2021-1-405-411. URL: https://www.vestnik-vsuet.ru/vguit/article/view/2601/0. (In Russ.)
12. Baymanova, A.S., Baymanova, S.K., Malykhina, I.V. (2023). Process regulation as a factor in optimizing the activities of multifunctional centers. Management and Business Administration, 1, 75-83. (In Russ.)
13. Antonova, I.S., Ivanova, A.A., Kadyishev, E.N. (2023). Main problems of improving the quality and efficiency of multifunctional centers in modern conditions. Management and Business Administration, 4, 88-97. (In Russ.)

Information about the author
Ekaterina D. Cherkova – Postgraduate Student of the Department of Innovation and Project Management

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 22.11.2025
Поступила после рецензирования 12.02.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 339.138
JEL: Z32, L83, J18, R11
EDN: IJDXVQ

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика

ЭНОТУРИЗМ КАК АДАПТИВНАЯ СТРАТЕГИЯ ДЛЯ АГРАРНЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ: КЛАСТЕРНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

Денис Сергеевич Ушаков[1],
Татьяна Валентиновна Подольская[2]

[1]Ростовский государственный экономический университет, Российская Федерация, 344002, Ростовская область, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 69, e-mail: fintaliano@yandex.ru, ORCID 0000-0001-6413-6116
[2]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Южно-Российский институт управления, Российская Федерация, 344002, Ростовская область, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54, e-mail: podolskaya-tv@ranepa.ru, ORCID 0000-0003-0337-051X

Аннотация. **Введение.** В условиях геополитической фрагментации, разрыва логистических цепочек и хронической сырьевой зависимости многих российских регионов, усугубляемой пространственным неравенством, поиск адаптивных моделей регионального развития приобретает статус стратегического императива. Цель – обоснование энотуризма как комплексной экономической стратегии, формирующей эффект «двойного иммунитета»: экстернальный (локализация цепочки создания стоимости, переход от экспорта товара к импорту потребителя) и интернальный (мультипликативная диверсификация экономики, создание высококвалифицированных рабочих мест, стимулирование малого предпринимательства).

Методы. Сравнительный анализ международных и отечественных кейсов, применение теоретических конструктов экономики впечатлений и новой экономической географии.

Результаты. Выявлена тиражируемость модели энотуризма за пределами традиционных винодельческих анклавов (зоны «северного виноделия», смежные сектора – пивоварение, производство дистиллятов), что открывает перспективы масштабирования для широкого круга субъектов РФ. Ключевыми барьерами выступают: регуляторный диссонанс (запрет дистанционной продажи алкоголя, фискальная нагрузка на малые хозяйства), инфраструктурная раздробленность и кадровый дефицит в сфере менеджмента впечатлений.

Обсуждение. Реализация потенциала энотуризма требует перехода от поддержки точечных проектов к формированию национальной программы цифровой доступности гастрономического туризма, внедрению системы защищённых наименований по происхождению (апелласьонов) и созданию центров компетенций, системная институциональная работа позволит конвертировать уникальные локальные активы в устойчивую экономическую ценность.

Ключевые слова: энотуризм, региональная экономика, экономика впечатлений, эффект мультипликатора, импортозамещение, устойчивое развитие, гастрономический туризм, кластерное развитие.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Ушаков Д.С., Подольская Т.В. Энотуризм как адаптивная стратегия для аграрных регионов России: кластерный потенциал и институциональные ограничения // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 172-182. EDN: IJDXVQ

© Ушаков Д.С., Подольская Т.В., 2026

UDC 339.138
JEL: Z32, L83, J18, R11
EDN: IJDXVQ

Original scientific article
HAC 5.2.3. Regional and sectoral economics

ENOTOURISM AS AN ADAPTIVE STRATEGY FOR RUSSIAN AGRARIAN REGIONS: CLUSTER POTENTIAL AND INSTITUTIONAL CONSTRAINTS

Denis S. Ushakov[1],
Tatiana V. Podolskaya[2]

[1]Rostov State University of Economics, Russian Federation, 344002, Rostov Region, 69, Bolshaya Sadovaya st., Rostov-on-Don, e-mail: fintaliano@yandex.ru, ORCID 0000-0001-6413-6116
[2]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, South-Russian Institute of Management, Russian Federation, 344002, Rostov Region, 70/54, Pushkinskaya st., Rostov-on-Don, e-mail: podolskaya-tv@ranepa.ru, ORCID 0000-0003-0337-051X

Annotation. **Introduction.** Amid geopolitical fragmentation, disrupted logistics chains, and chronic raw material dependence of many Russian regions, exacerbated by spatial inequality, the search for adaptive models of regional development acquires the status of a strategic imperative. Purpose – to substantiate enotourism as a comprehensive economic strategy generating a "double immunity" effect: external (value chain localization, transition from commodity export to consumer import) and internal (multiplicative economic diversification, creation of high-skilled jobs, stimulation of small entrepreneurship).

Methods. Comparative analysis of international and domestic case studies, application of theoretical constructs of the experience economy and new economic geography.

Results. The replicability of the enotourism model beyond traditional winemaking enclaves has been revealed ("northern winemaking" zones, adjacent sectors – brewing, distillate production), which opens up scaling prospects for a wide range of Russian regions. Key barriers include regulatory dissonance (prohibition on distance alcohol sales, fiscal burden on small farms), infrastructure fragmentation, and human capital shortages in experience management.

Discussion. Realizing the potential of enotourism requires a shift from supporting isolated projects to establishing a national program for gastronomic tourism digital accessibility, introducing an appellation system (protected designations of origin), and creating competence centers; systematic institutional work will enable the conversion of unique local assets into sustainable economic value.

Keywords: enotourism, regional economy, experience economy, multiplier effect, import substitution, sustainable development, gastronomic tourism, cluster development.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Ushakov, D.S., Podolskaya, T.V. (2026). Enotourism as an adaptive strategy for Russian agrarian regions: cluster potential and institutional constraints. Public administration and law, 2(10), 172-182. EDN: IJDXVQ

Введение

Современная фаза мирового экономического развития характеризуется переходом от парадигмы глобализации к парадигме турбулентности, где ранее неоспоримые преимущества глубокой интеграции в мировую экономику оборачиваются системными уязвимостями. Санкционное давление, разрывы логистических коридоров и реконфигурация торговых союзов формируют экстернальный вызов, требующий от национальных и региональных экономик поиска новых источников устойчивости, менее зависимых от трансконтинентальных потоков.

Параллельно сохраняется комплекс внутренних проблем, унаследованных российской экономикой от предыдущих этапов, среди которых особенно остро для многих субъектов Федерации стоит проблема моноструктурности, базирующейся на добыче или первичной переработке сырья, что влечёт за собой высокую волатильность доходов, ограниченность рынков труда и, как следствие, социальную стагнацию и отток человеческого капитала.

Таким образом, на пересечении этих двух векторов – внешней хрупкости и внутренней несбалансированности – возникает насущная потребность в моделях развития, способных не просто диверсифицировать экономику, а повысить её адаптивность и обеспечить автономность территории. В данном контексте объектом пристального исследовательского внимания всё чаще становятся отрасли, связанные с так называемой экономикой впечатлений, где ценность формируется не столько материальными свойствами товара, сколько сопутствующим ему нематериальным опытом, эмоциональной вовлечённостью и уникальностью контекста его потребления.

Одной из наиболее ярких и экономически весомых форм реализации данной логики является энотуризм – комплексная деятельность, трансформирующая тради-

© Ushakov D.S., Podolskaya T.V., 2026

ционное сельскохозяйственное производство (виноделие) в многокомпонентный туристический продукт, включающий дегустации, экскурсии, гастрономию, образовательные и событийные форматы. По данным Российского союза туриндустрии, винодельни в 2024 году посетили 2,5 млн туристов. При этом ежегодный рост энотуризма оценивается экспертами от 14 до 25 % [13].

Несмотря на растущую популярность темы в публицистике, в академической, особенно экономической, литературе сохраняется дефицит работ, рассматривающих энотуризм не как узкую туристическую нишу, а как полномасштабную стратегию пространственного развития, обладающую собственным мультипликативным механизмом и потенциалом репликации. Настоящая статья призвана восполнить этот пробел, предложив целостную экономическую интерпретацию феномена.

Цель исследования

Цель – обоснование энотуризма как комплексной экономической стратегии, формирующей эффект «двойного иммунитета»: экстернальный (локализация цепочки создания стоимости, переход от экспорта товара к импорту потребителя) и интернальный (мультипликативная диверсификация экономики, создание высококвалифицированных рабочих мест, стимулирование малого предпринимательства).

Гипотеза исследования формулируется следующим образом: стратегическое развитие энотуризма способно обеспечить региону эффект «двойного иммунитета», выступая, во-первых, инструментом адаптации к внешним шокам через локализацию цепочки создания стоимости и укрепление бренда территории, и, во-вторых, катализатором внутренней диверсификации через генерацию мультипликативного эффекта, создание новых рабочих мест и стимулирование малого предпринимательства в смежных сервисных отраслях.

Методы исследования

Для верификации данной гипотезы в работе применяется методологический синтез, включающий теоретический анализ концепций экономики впечатлений и региональных кластеров, сравнительное кейс-стади (на примере адаптации кубанских виноделен в условиях санкций и парадоксального успеха винного туризма в Таиланде), а также анализ вторичных статистических данных, характеризующих структурные сдвиги в потреблении вина в России в сторону премиализации и интереса к локальным продуктам, что является косвенным индикатором зрелости спроса на сопряжённый туристический опыт.

Методологическую основу работы составляет синтез нескольких взаимодополняющих подходов: неоинституционального (для анализа регуляторных барьеров и правовых режимов), пространственно-кластерного (для идентификации условий формирования энотуристических кластеров) и концепции региональной резильентности (для обоснования адаптивного потенциала территорий). Ключевым инструментом является разработанная авторами двухконтурная модель «двойного иммунитета», позволяющая структурировать эмпирический материал и проверить гипотезу через сравнительный анализ ключевых параметров экстернального (локализация цепочки создания стоимости, переход от экспорта товара к импорту потребителя) и интернального (мультипликативный эффект, диверсификация экономики, создание рабочих мест) контуров защиты.

Результаты исследования и их обсуждение

Энотуризм в регионах: от аграрного производства к экономике впечатлений

Эволюция научного осмысления энотуризма как социально-экономического феномена демонстрирует последовательное расширение его концептуальных границ: от узкоотраслевого рассмотрения в качестве маркетингового инструмента винодельческих хозяйств до признания его роли в формировании комплексных территориальных стратегий.

В классической работе, заложившей терминологический базис, К. Холл, Л. Шарпли и др. определяют винный туризм как «посещение виноградников, виноделен, винных фестивалей и винных выставок, где основной мотивацией является дегустация вина и знакомство с областью его производства» [20]. Т. Срибная и др. определяют энотуризм как туризм, в котором «вино является неотъемлемой частью предложения. Винная культура, винная архитектура, винный ландшафт и само вино являются частью предложения, которое стремится передать сущность региона через его связь с винным продуктом» [12], который в России «достаточно длительное время энотуризм и эногастрономический туризм рассматривался как дополнение к основному туру» [11].

Подобный подход, акцентирующий потребительское поведение, вскоре был подвергнут критике за редукционизм, игнорирующий макроэкономические и пространственные эффекты. Смещение акцента в сторону анализа экономического воздействия ознаменовано исследованиями Д. Гетца и Дж. Брауна, которые впервые количественно оценили «коэффициент влияния» винного туризма на региональную экономику, отметив, что его вклад зачастую превышает прямые продажи вина за счёт активизации смежных секторов – ресторанного бизнеса, розничной торговли сувенирами и средств размещения [18].

В рамках теории регионального развития концептуальные построения М. Портера, касающиеся детерминант конкурент-

ных преимуществ кластерных образований, как «системы взаимосвязанных фирм и организаций, значимость которых как целого превышает простую сумму составных частей» [9], формируют основополагающую дескриптивную рамку для исследования энотуристского сектора. В данном контексте винодельческий туризм интерпретируется как ядро формирующегося территориального кластера, где синергия между первичными акторами (винодельческими хозяйствами), провайдерами специализированных сервисов (туроператорами и гидами), релевантными смежными отраслями (гастрономическим сектором и индустрией гостеприимства), а также институциональными структурами (муниципальными органами власти и отраслевыми ассоциациями) детерминирует возникновение кумулятивного эффекта, принципиально недостижимого в условиях функционирования изолированных рыночных субъектов.

Кластерная модель не только выступает катализатором агрегированной продуктивности, но и стимулирует инновационную активность – в частности, в сфере проектирования туристических продуктов, – способствуя тем самым интенсивному росту предпринимательской инициативы и обеспечивая стратегическую диверсификацию хозяйственной деятельности в моноспециализированных аграрных регионах. Т. Киршнер в своём исследовании выявляет специфику туристических кластеров, придавая большое значение «особенностям формирования и условиям развития кластера винного туризма» [22].

Качественная трансформация теоретического осмысления энотуризма была предопределена интеграцией концепции «экономики впечатлений», предложенной Д. Пайном и Д. Гилмором, постулировавшей эволюционный переход от сервисно-ориентированной модели к экономике впечатлений, в которой «прибавочная стоимость аккумулируется посредством запоминающихся, глубоко персонализированных событий, предполагающих вовлечение потребителя на эмоциональном, физическом, когнитивном и даже экзистенциальном уровнях» [24].

В этой системе координат объектом рыночного обмена становится не вино как материальный субстрат, а опыт – аутентичность терруара, символический капитал традиций, интерсубъективная коммуникация с производителем и эстетизация ландшафтного окружения. Как справедливо подчёркивает Д. Карлсен, «винный туризм репрезентирует не продажу жидкости в бутылке, но маркетинг мечты, неразрывно связанной с локальной идентичностью и специфическим стилем жизни» [14]. Его идеи продолжают отечественные исследователи, говоря, что «ведущим в маркетинговой стратегии продвижения энотуризма должен стать эмоциональный фактор, под влиянием которого они стремятся поговорить с людьми, прикоснуться к истории винодельни, приобрести вино и узнать историю его создания» [11].

Отдельный пласт теоретических изысканий посвящён роли энотуризма в конструировании территориальной идентичности и бренда. Работы М. Кнейфа и др. подчёркивают, что винный туризм служит мощным инструментом репрезентации региона, «упаковывая его ландшафт, историю и культуру в доступную для потребления форму» [23]. В российском контексте этот аспект приобретает особую значимость в свете политики импортозамещения, Е. Охрименко и Е. Радыгина прямо отмечают, «что развитие энотуризма как подтипа гастрономического туризма в России является одним из актуальных направлений на современном этапе» [8].

Отдельным институциональным элементом, легитимизирующим неразрывную связь «вина» и «места» в странах с развитой винной культурой (например, система AOC во Франции, DOC/G в Италии, DO в Испании), является система защищённых наименований по происхождению (appellation). Она создаёт не только правовой, но и смысловой каркас, превращая географическое указание в гарантию качества, аутентичности и уникальности продукта. Это, в свою очередь, становится краеугольным камнем для построения имиджевой структуры энотуризма, где название на этикетке служит отправной точкой для путешествия и погружения в историю терруара.

Наконец, в свете обострившихся вызовов глобальной неустойчивости, актуальной становится теория резильентности региональных экономических систем [15], с точки зрения которой энотуризм может рассматриваться как фактор повышения региональной адаптивности и устойчивости к шокам, локализуя спрос (привлекая туристов непосредственно к месту производства) и диверсифицируя доходную базу хозяйств (добавляя к выручке от продажи вина доход от туристических услуг), снижая зависимость от глобальных дистрибутивных сетей и колебаний мировых цен на сельхозпродукцию. Эмпирические исследования [25] показывают, что винодельческие территории с развитым туристическим компонентом демонстрировали большую устойчивость во время пандемийного кризиса по сравнению с чисто аграрными.

Синтез кластерной теории, экономики впечатлений, теории брендинга мест и концепции региональной резильентности позволяет переосмыслить энотуризм не как подвид сельского или рекреационного хозяйства, а как самостоятельную, сложносоставную модель пространственного развития, обладающую внутренним мультипликативным механизмом и способностью

формировать конкурентные преимущества, основанные на уникальных, не подлежащих пространственному перемещению активах территории – её ландшафте, культуре и аутентичном опыте. Этот теоретический синтез будет служить основой для дальнейшего эмпирического анализа его роли в формировании «двойного иммунитета» российских регионов.

«Двойной иммунитет» как структурный эффект развития энотуризма в регионе

Выдвинутая гипотеза о способности энотуризма формировать «двойной иммунитет» региональной экономики требует эмпирической верификации через призму структурных эффектов. Анализ целесообразно разделить на два контура, соответствующие природе вызовов: экстернальному и интернальному.

Первый контур защиты от внешних шоков реализуется через фундаментальную реконфигурацию цепочки создания стоимости. При классической агроэкспортной схеме материальный продукт вывозится за границы производящей территории. В результате производитель оказывается сильно подвержен таким негативным факторам, как тарифные ограничения, перебои в работе транспорта и скачки валютных курсов. Винный туризм предлагает иную логику. Здесь главной ценностью становится не продукт, а переживание, связанное с его происхождением и дегустацией. Оно рождается и потребляется там же, где произведено вино, а сам турист приезжает на винодельню. Подобный переход – от вывоза товара к привлечению потребителя – позволяет кардинально сократить издержки, возникающие при построении глобальных сбытовых сетей, и, кроме того, уменьшает зависимость от внешних политических и экономических рисков.

В качестве наглядного, пусть и на первый взгляд необычного, подтверждения того, что описанная модель работает даже без традиционных агрономических предпосылок, можно привести пример Таиланда. Речь идёт о компании Siam Winery и производимом ею вине под маркой «Monsoon Valley». В условиях влажного тропического климата, который для классического виноделия, казалось бы, совершенно не подходит, данное предприятие сумело выстроить востребованный туристический продукт. В его основе – эстетически оформленные виноградники, визит-центр в европейском архитектурном стиле и предложение локально адаптированных вин. Этот кейс наглядно показывает: решающим является не столько сама сельскохозяйственная продукция, сколько потребительский запрос на особый, целостный опыт. Как отмечают исследователи К. Холл и Р. Митчелл, «винный туризм в первую очередь продаёт место и нарратив, а вино выступает их материальным сувениром» [19], а «целью маркетинга энотуризма является создание связки между качеством продукта и качеством локации» [11].

Таким образом, даже в условиях разрыва глобальных цепочек поставок сусла или оборудования (что актуально для российских реалий после 2022 года) ядро бизнес-модели – привлечение туриста – сохраняет свою устойчивость.

В российском контексте данный механизм был опробован винодельческими регионами в ответ на санкционные волны 2014 и 2022 годов. Классическим примером адаптации является кластер «Абрау-Дюрсо» в Краснодарском крае. Столкнувшись с ограничениями на внешнее финансирование и технологический импорт, холдинг совершил стратегический поворот к интенсивному развитию внутреннего туризма, инвестируя не только в расширение мощностей, но и в создание комплексной дестинации: на курорте Абрау-Дюрсо работает Бутик-отель «Империал», усадьба «Круглое озеро», база отдыха «Абрау-Дюрсо» на плавнях, три вида кемпингов, рестораны, зона активного отдыха, в 2023 году открыта гостиница «Абрау Лайт» [5].

Этот опыт иллюстрирует тезис Д. Карлсена о том, что диверсификация в сторону туризма создаёт «финансовую подушку безопасности» для винодельческих предприятий [14]. Более того, формируется уникальный нематериальный актив – бренд территории, который обладает свойством неотчуждаемости и устойчивости к прямым санкциям [21]. Винные дороги Крыма или Кубани как туристические дестинации продолжают привлекать посетителей даже в периоды ограниченного экспорта вина, подтверждая тезис об экстернальном иммунитете.

Второй контур – ответ на внутренние вызовы – раскрывается через мультипликативное воздействие энотуризма на экономику региона. Механизм мультипликатора [17] предполагает, что один рубль, потраченный туристом непосредственно на винодельне, запускает цепь вторичных и третичных трансакций в смежных отраслях. Прямые расходы (дегустация, покупка вина) генерируют косвенные расходы (зарплата сотрудников, закупка местных продуктов для ресторана), которые, в свою очередь, индуцируют рост потребления в секторе услуг территории (транспорт, розничная торговля, коммунальные услуги). Для российских регионов с выраженной аграрной или монопрофильной специализацией (например, многие районы Краснодарского края или Ростовской области до развития туризма) данный эффект имеет трансформирующий характер, способствуя диверсификации региональной экономики.

По оценке Правительства РФ, создание одного рабочего места в туризме влечёт за собой создание до 5 дополнительных мест

в сопряжённых секторах: гостеприимстве (отели, гостевые дома), гастрономии (рестораны, кафе, фермерские поставщики), логистике (трансферы, экскурсионные услуги) и сфере развлечений [10]. Не менее важной представляется и качественная сторона вопроса о занятости. Вместо сезонных работ низкой квалификации, которые традиционно доминируют в сельском хозяйстве, при развитии энотуризма появляются рабочие места с круглогодичной занятостью. Причём они требуют уже совсем иного образовательного уровня – речь идёт о сомелье, управляющих туристическими программами, специалистах по проведению гастрономических и культурных мероприятий, шеф-поварах. Всё это, в свою очередь, способствует тому, что молодёжь остаётся на своей территории, а накопленный человеческий капитал не утекает за её пределы, тем самым смягчая острую для многих регионов России проблему внутренней миграции.

Кроме того, следует выделить ещё один структурный эффект. Речь идёт о стимулировании сектора малого и среднего предпринимательства. Там, где возникает полноценный винный кластер, автоматически появляется спрос на услуги целого спектра микропредприятий – от изготовления сувениров и фермерского сыроделия до ведения частных экскурсионных маршрутов и организации сельских гостевых домов. В качестве конкретной иллюстрации можно привести окрестности винодельческого хозяйства «Абрау-Дюрсо». В этой локации уже сейчас формируется сеть из небольших поставщиков и сервисных фирм, которые оказываются встроены в общую экосистему туристской дестинации. Итогом подобных процессов становится децентрализация хозяйственной жизни и более равномерное распределение доходов. Территория перестаёт критически зависеть от одного-двух крупных работодателей (обычно это агрохолдинги). Следовательно, винный туризм берёт на себя функцию диверсификатора, эволюционно превращая регион из сугубо аграрного «придатка» в многофункциональную рекреационно-производственную зону с высокой добавленной стоимостью, что полностью согласуется с современными представлениями об устойчивом развитии периферийных территорий. Синтез двух контуров – экстернального и интернального – позволяет утверждать, что энотуризм выступает как система экономического стабилизатора. Он не только защищает от внешних шоков через локализацию, но и генерирует внутренние импульсы для качественного структурного обновления региональной экономики, создавая синергию между устойчивостью и развитием. Этот дуальный характер и составляет суть предлагаемой концепции «двойного иммунитета».

От традиционных анклавов к новой географии гастрономического туризма

Утверждение об универсальности модели энотуризма как инструмента регионального развития требует проверки на предмет её пространственной применимости за пределами сложившихся винодельческих анклавов. Традиционная карта российского виноделия, ограниченная благоприятными агроклиматическими условиями Юга (Краснодарский край, Крым, Ростовская область, Ставрополье, Дагестан), задаёт парадигму восприятия отрасли как сугубо южной и природно-обусловленной. Однако современная экономическая география, вслед за теоретиками «регионов знания» и «креативных кластеров» [16], акцентирует роль нематериальных факторов – человеческого капитала, инноваций в маркетинге и способности конструировать уникальные нарративы. Это расширяет границы возможного, позволяя говорить о формировании новой географии российского гастрономического туризма, где вино выступает лишь одним, хотя и наиболее разработанным, элементом в системе локализованных производств.

В традиционных регионах потенциал лежит не в экстенсивном расширении площадей, а в интенсивном углублении туристического продукта и синергии кластера. Задача Крыма, Кубани и Дона – эволюция от точечных экскурсионных посещений к созданию комплексных дестинаций, что предполагает развитие сопутствующей инфраструктуры (сети бутик-отелей, гастрономических ресторанов, современных визит-центров), организацию транстерриториальных винных дорог по образцу французских routes des vins и формирование насыщенного событийного календаря, нивелирующего сезонность.

Ключевым вызовом в исследовании кубанских практик становится преодоление «ловушки массовости», когда растущий поток приводит к девальвации аутентичности опыта и его «диснейлендизации» [3]. Успешная стратегия, таким образом, должна балансировать между доступностью и сохранением эксклюзивности, смещая фокус с объёма посетителей на качество их вовлечённости и средний чек.

Подлинным же полем для диверсификации и неоспоримым доказательством гибкости модели выступают нетрадиционные и новаторские винодельческие регионы. Их возникновение элегантно опровергает детерминистский подход, ставящий во главу угла исключительно агроклиматический потенциал, и открывает новые горизонты для развития отрасли.

Наглядной иллюстрацией стратегии нишевой премиализации служат так называемые зоны «северного виноделия». Речь идёт о разрозненных хозяйствах, которые возникают в Подмосковье, а также в Калужской и Тверской областях. Их успех базиру-

ется на вдохновляющей идее преодоления природных ограничений. За счёт культивирования специально выведенных гибридных форм, таких как «Платовский», «Альфа», «Амурский Потапенко» или «Денисовский» [6], которые отлично приспособлены к короткому вегетационному периоду, здесь получают вина с уникальным и легко узнаваемым вкусовым профилем (в том числе с выраженной кислотностью). Конкурентное преимущество таких хозяйств не в том, чтобы напрямую соперничать с масштабными кубанскими винодельнями. Оно лежит в другой плоскости – в умелом выстраивании нарратива: истории об экологичности, кропотливом ручном труде, особой «холодной подлинности» продукта. Подобная стратегия находит живой отклик у искушённой публики из крупных городов, которая тяготеет к осознанному потреблению и, как правило, поддерживает локального производителя.

Для работы именно с такой аудиторией одного лишь аутентичного контента недостаточно. Необходимы и современные цифровые инструменты. Как верно подмечают Е. Васюта и его соавторы, уже к 2025 году ведущие платформы (Vivino, Wine-Searcher) внедрили функции AI-сомелье, виртуальные системы управления винными погребами («cellar management»), а также социальные сети, ориентированные на энотуристов [1]. Малые хозяйства благодаря этому получают возможность вести персональный диалог с клиентом и удалённо управлять его лояльностью.

Схожей, технологически продвинутой логике следует и Калининградская область, смело называющая себя «российским Эльзасом». Акцент здесь делается на передовые европейские технологии производства и изысканную, утончённую стилистику выпускаемых белых вин. Что касается Алтайского края, то он пошёл по пути естественной интеграции: виноделие органично вплетается в уже сформировавшийся и востребованный поток «приключенческого» и экологического туризма, предлагая гостям новые гастрономические впечатления, неразрывно связанные с природно-культурным ландшафтом региона. Обобщая, можно уверенно констатировать: представленный опыт убедительно доказывает, что модель «экономики впечатлений» применима в разных условиях и хорошо масштабируется на другие территории. Модель, отточенная на примере виноделия, демонстрирует высокую эффективность при масштабировании на другие сегменты гастрономического туризма, открывая альтернативные векторы развития для регионов, не обладающих винодельческим потенциалом.

Пивной туризм, в особенности в формате крафтовых пивоварен, уже успел сформировать устойчивые кластеры в таких городах, как Екатеринбург, Санкт-Петербург и Казань. Посещение пивоварен с дегустацией в этих локациях стало неотъемлемой частью культурного досуга.

Гораздо более глубокий, но пока слабо реализованный потенциал кроется в сфере туризма, основанного на крепких традиционных напитках. Производство медовухи в исторических центрах (Суздаль, Великий Новгород), дистилляция фруктовых настоек в регионах с развитым садоводством (Кавказ, Черноземье), а также легализация и культуризация производства чачи в Дагестане [4] представляют собой неосвоенные, неинтегрированные в туристический опыт экономические возможности.

Пространственный потенциал данной модели заключается в переходе от монопродуктовой к полипродуктовой гастрономической дестинации. Идеальным результатом является создание в регионе не разрозненных точек притяжения, а синергетической гастрономической карты, что трансформирует локальную экономику, способствуя формированию сети предприятий и равномерному распределению туристического потока в пространстве и времени. Примером реализации такой стратегии является туристский проект «Виноградный экспресс», запущенный в Крыму в июле 2024 года, а летом 2025 года расширивший свою географию запуском двух новых маршрутов. Такой подход обеспечивает стратегическую диверсификацию и укрепляет «интернальный иммунитет» территории, как было описано ранее.

Институциональные ограничения и системные риски

Несмотря на убедительный теоретико-эмпирический фундамент, ставящий эно- и гастрономический туризм в ранг стратегий «двойного иммунитета», его практическое воплощение в России сталкивается с комплексом институциональных преград и подвержено системным уязвимостям.

Первый, и наиболее существенный, пласт ограничений формирует нормативная среда, характеризующаяся глубоким диссонансом между заявленными целями развития туризма и реальным регулированием оборота алкогольной продукции. Ключевые проблемы здесь включают: запрет дистанционной продажи и сложности с логистикой алкоголя. Одна из ключевых проблем кроется в отсутствии легальных механизмов для отправки вина покупателю почтой или курьерской службой. В мировой практике (возьмём, к примеру, Напу в Калифорнии, французский Бордо или итальянскую Тоскану) это – стандартная и неотъемлемая часть послепродажного обслуживания туриста. У нас же такое положение вещей разрывает логистическую цепочку и фактически сводит на нет возможность превратить остроту впечатления от дегустации в долгосрочную лояльность к производи-

телю. Далее. Существующая система лицензирования слишком жёстко «привязана» к конкретному адресу и месту деятельности. Это серьёзно осложняет проведение выездных дегустаций, участие в гастрономических фестивалях или даже организацию летних веранд. И, что особенно чувствительно, непомерное административное и налоговое бремя ложится на плечи небольших, зачастую семейных, хозяйств. Получается, что сложившаяся нормативная среда идёт вразрез с кластерной логикой развития, искусственно блокируя горизонтальную кооперацию и затрудняя формирование целостного, «сшитого» туристического продукта.

Следующий серьёзный барьер носит уже не столько нормативный, сколько инфраструктурно-кадровый характер. И даже в самых продвинутых регионах ситуация здесь остаётся довольно фрагментарной. Можно выделить несколько типичных проблем. Это отсутствие нормальных подъездных путей к винодельням, имеющим туристический потенциал. Это дефицит небольших, но качественных средств размещения (бутик-отелей, глэмпингов, гостевых домов), которые соответствовали бы заявленному ценовому уровню и современным представлениям о комфорте. Сюда же относится и слабая навигация, и общая информационная неподготовленность маршрутов. Совокупность этих факторов ведёт к тому, что потенциально привлекательные для путешественников локации так и остаются разрозненными, изолированными друг от друга «точками на карте», а не образуют единую сеть. Количественно дефицит инфраструктуры размещения иллюстрируют данные на август 2025 года: средствами для размещения оборудованы только 24 винодельни (18 % рынка), а общий номерной фонд составляет всего 373 номера. Для сравнения: в Италии и Франции такие услуги предлагает 23 % виноделен, в Австрии – 34 % [7]. При этом наблюдается ярко выраженная пространственная концентрация в трёх субъектах РФ – 55 % номеров приходится на Краснодарский край и 33 % на Крым и Севастополь, тогда как на остальные регионы (Ростовская (8 %), Волгоградская области (4 %)) приходятся лишь единичные проекты. В то же время, по прогнозам аналитиков NF GROUP, анонсированные проекты позволяют рассчитывать на увеличение номерного фонда на 1200-1300 номеров в ближайшие 5-7 лет, что обеспечит рост количества гостиниц при винодельнях в 3,5 раза к 2030 году [2]. Это означает, что отрасль находится в фазе активного инфраструктурного строительства, и при благоприятных условиях способна быстро преодолеть данный барьер.

Острейшей проблемой остаётся кадровый голод в сегменте менеджмента впечатлений. Рынок испытывает хроническую нехватку квалифицированных гидов-энологов, сомелье, способных профессионально работать с туристическими группами, менеджеров по развитию туристических продуктов и менеджеров событийной индустрии, глубоко понимающих специфику гастрономического туризма.

В дополнение к сформировавшимся барьерам, существуют фундаментальные риски, угрожающие долгосрочной устойчивости предлагаемой модели. К ним относятся: риск превращения в рядовой товар и потери аутентичности («голландская болезнь» впечатлений); макроэкономическая и геополитическая уязвимость. Как отрасль, ориентированная на необязательные траты, гастрономический туризм чрезвычайно чувствителен к снижению реальных доходов населения и экономическим кризисам. Сохраняющаяся международная изоляция России ограничивает приток платёжеспособных иностранных туристов, а также доступ к международным инвестициям, технологиям и экспертным знаниям. Нельзя не упомянуть и климатические риски, а также вопросы экологической устойчивости.

Таким образом, институциональная среда и системные риски формируют тестовый полигон для реализации концепции «двойного иммунитета». Игнорирование этих факторов в региональных стратегиях неизбежно ведёт к воспроизводству дисбалансов: инвестиции в физическую инфраструктуру могут оказаться нерентабельными из-за регуляторных ограничений, а рост турпотока – обернуться утратой конкурентного преимущества вследствие кадрового и смыслового дефицита.

Выводы

Представленное исследование убедительно демонстрирует, что энотуризм выходит за рамки узкоспециализированной ниши досуга, обретая статус формирующейся парадигмы регионального развития в постглобальную эпоху. Интеграция теоретических конструктов экономики впечатлений, кластерной теории и парадигмы региональной резильентности с эмпирическими данными, верифицированными в ходе анализа российских и зарубежных практик, подтверждает исходную гипотезу исследования: стратегическая ориентация на развитие энотуризма способна обеспечить территории эффект «двойного иммунитета».

Данный эффект реализуется по двум взаимодополняющим направлениям. Первое формирует экстернальный контур защиты. Он достигается посредством локализации цепочки создания стоимости, в рамках которой ключевым рыночным благом становится не экспортируемый материальный продукт, а уникальный, пространственно неотчуждаемый опыт. Следствием выступает снижение уязвимости региональной экономики перед глобальными

макроэкономическими шоками. Второе направление генерирует интернальный иммунитет. Его основой служит мультипликативный механизм, запускаемый развитием винного туризма, который стимулирует структурную диверсификацию хозяйственной деятельности, способствует формированию новых высококвалифицированных рабочих мест и активизации сектора малого предпринимательства.

Универсальный характер предложенной модели подтверждается её воспроизводимостью в различных институциональных и агроклиматических условиях. Она демонстрирует эффективность как в рамках традиционных винодельческих регионов, так и на новых «северных» территориях, а также в смежных отраслевых сегментах – пивоварении, производстве дистиллятов и гастрономическом туризме. Данная особенность открывает перспективы для масштабирования энотуризма в качестве действенного инструмента пространственного развития для широкого спектра субъектов Российской Федерации. Однако реализация этого потенциала не происходит автоматически и сталкивается с существенными сдерживающими факторами. Наиболее критичным является несоответствие между декларируемыми целями развития туризма и архаичной, фискально-ориентированной системой регулирования оборота алкогольной продукции, которая подавляет инновационную активность малых производителей. Инфраструктурная раздробленность и острый дефицит квалифицированных кадров в сфере менеджмента впечатлений приводят к разрыву между формирующимся спросом и качеством предлагаемых услуг. Системные риски, такие как опасность превращения в рядовой товар и утраты аутентичности, макроэкономическая волатильность и климатические угрозы, требуют проактивного, а не реактивного управления.

Таким образом, переход от признания потенциала к его практической реализации требует комплексной институциональной настройки, а не только точечных мер поддержки. На основе проведённого анализа можно сформулировать следующие рекомендации для различных уровней управления.

Для федеральных органов власти:

разработать и внедрить специальный правовой режим для хозяйств-производителей алкогольной продукции, интегрированных в сферу туризма. Это должно включать упрощённые процедуры лицензирования для малых форм хозяйствования, легализацию дистанционной продажи и доставки продукции для туристов, а также разрешение на проведение выездных дегустаций в рамках санкционированных мероприятий;

инициировать создание межведомственной рабочей группы (с участием Минэкономразвития, Минсельхоза, Минпромторга, Росалкогольрегулирования) для синхронизации отраслевых стратегий и устранения регуляторных противоречий;

стимулировать образовательные и исследовательские программы, направленные на подготовку специалистов для винного гастрономического туризма (эногастрономических гидов, менеджеров дестинаций) на базе ведущих вузов;

разработать и внедрить прозрачную и узнаваемую систему географических указаний и классификации вин, основанную на принципах аутентичности и ценообразования, ориентированного на премиальный сегмент. Ключевым институциональным элементом, способным легитимизировать связь «вина» и «территории» в сознании потребителя, является система защищённых наименований по происхождению (апелласьонов). В отличие от действующей нормативной классификации («столовое», «местное», «марочное»), новая система должна быть ориентирована на туриста и рынок, следуя успешным прецедентам Франции (AOC/AOP, IGP), Италии (DOCG/DOC, IGT) или Испании (DO). Данная мера должна быть направлена на создание доверия через прозрачность (установление чётких, контролируемых правил для категорий «вино защищённого географического указания» и «вино защищённого наименования места происхождения», гарантирующих происхождение сырья, традиционные методы производства и качество – это все находится на стадии становления в России, что позволит выстроить ценностное предложение и обосновать премиальную цену), интеграцию в туристический нарратив (границы апелласьонов должны стать не административными (как сейчас в России), а смысловыми границами дестинации, в которой карта вин превращается в карту путешествий, а этикетка – в ключ к истории места).

Для региональных и муниципальных властей:

переориентироваться с поддержки отдельных проектов на комплексное планирование гастрономических дестинаций, предполагающее сопряженное развитие дорожной, гостиничной и сервисной инфраструктуры, разработку и продвижение территориальных брендов и маршрутов («винные/пивные/сырные дороги»);

активно содействовать кластеризации и кооперации между малыми производителями, объектами размещения, ресторанами и туроператорами для формирования единого, бесшовного туристского продукта;

интегрировать принципы устойчивого развития (утилизация отходов, водосбережение, контроль рекреационной нагрузки)

в программы развития туризма с момента их разработки.

Для бизнес-сообщества:

сфокусироваться на создании концепции территории, бренд-легенды и аутентичности, а не на увеличении массовости туристического потока. Инвестиции в сторителлинг, создание уникального клиентского опыта и персонализированный сервис являются ключевыми факторами для формирования долгосрочного конкурентного преимущества;

развивать горизонтальные партнёрства внутри кластера для целей кросс-продвижения и создания комбинированных туристических пакетов;

внедрять цифровые инструменты не только для маркетинга, но и для управления клиентским опытом (онлайн-бронирование экскурсий и дегустаций, мобильные гиды, платформы для сбора отзывов и рекомендаций).

В конечном итоге, успех будет определяться способностью всех заинтересованных сторон преодолеть узкоотраслевое мышление и увидеть в гастрономическом туризме стратегию нового типа, основанную на конвертации уникальных локальных активов (природных, культурных, человеческих) в устойчивую экономическую ценность. В условиях нарастающей турбулентности именно такие модели, сочетающие адаптивность с глубокой укорененностью в территории, могут стать основой для устойчивого и суверенного развития российских регионов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Васюта Е.А., Подольская Т.В., Лифанова П.Р. Влияние энотуризма на экономики регионов: комплексный анализ и перспективы развития // Профессорский журнал. Серия: Рекреация и туризм. 2025. № 3(27). С. 29-35. DOI 10.18572/2686-858X-2025-2.7-3-29-35.
2. Винный бум: к 2030 году число виноделен с отелями в России взлетит в 3.5 раза. 03.09.2025. URL: https://www.tourprom.ru/news/83488/.
3. Волкова Т.А., Комаров Д.А., Максимов Д.В. Современное состояние винного туризма и анализ туристической деятельности виноделен Краснодарского края // Успехи современного естествознания. 2023. № 8. С. 30-42.
4. Гусенова Д.А. Энотуризм в Дагестане: проблемы и перспективы развития // Теория и практика общественного развития. 2013. № 12.
5. Данные Tadviser 2025. URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Компания:Абрау-Дюрсо#2023.
6. Новые широты виноградарства. Ассоциация виноградарей и виноделов России. URL: https://rvwa.ru/20221013/155877.html.
7. От бокала до отеля. Коммерсантъ. Недвижимость. 04.06.2025. URL: https://www.kommersant.ru/doc/7776293.
8. Охрименко Е.И., Радыгина Е.Г. Энотуризм в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 3. С. 378-385. DOI: 10.24412/1998- 5533-2025-3-378-385.
9. Портер М. Конкуренция. Москвас: «Вильямс», 2005. С. 127.
10. Распоряжение Правительства РФ от 07.03.2019 N 369-р (ред. от 17.12.2021): Об утверждении Стратегии развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 года. URL: http://government.ru/docs/all/120991/.
11. Романова Г.М., Ревуан А.С. Факторы маркетинга в продвижении энотуризма // Профессорский журнал. Серия: Рекреация и туризм. 2025. № 2(26). С. 37-45.
12. Срибная Т.А., Боднева Н.А., Акинина И.А. Познание гастрономических традиций народов мира посредством изучения винопроизводства и организации энологических туристских маршрутов. Ставрополь: ООО «Ставропольское издательство «Параграф», 2023. С. 15.
13. Эксперты ожидают, что в 2026 году спрос на винный туризм в РФ продолжит расти. Российская газета. 20.01.2026. URL: https://rg.ru/2026/01/06/eksperty-ozhidaiut-chto-v-2026-godu-spros-na-vinnyj-turizm-v-rf-prodolzhit-rasti.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F.
14. Carlsen J. A Review of Global Wine Tourism Research // Journal of Wine Research. 2004. Vol. 15, No. 1. P. 5-13.
15. Christopherson S., Michie J., Tyler P. Regional Resilience: Theoretical and Empirical Perspectives // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. 2010. Vol. 3, No. 1. P. 3-10.
16. Florida R. The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life. New York: Basic Books, 2002. 434 p.
17. Getz D. Explore Wine Tourism: Management, Development, Destinations. New York: Cognizant Communication Corporation, 2000. 269 p.
18. Getz D., Brown G. Critical Success Factors for Wine Tourism Regions: A Demand Analysis //Tourism Management. 2006. Vol. 27, No. 1. P. 146-158.
19. Hall C.M., Mitchell R. Wine Marketing: A Practical Guide. Routlege, 2008. 376 p.
20. Hall C.M., Sharples L., Cambourne B., Macionis N. (eds.) Wine Tourism Around the World: Development, Management and Markets. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2000. 353 p.
21. Kavaratzis M., Ashworth G.J. City Branding: An Effective Assertion of Identity or a Transitory Marketing Trick? // Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie. 2005. Vol. 96, No. 5. P. 506-514.
22. Kirschner T. Tourism Clusters – a model for the development of innovative tourism products. 2012. URL: https:// www.slideserve.com/sidney/ tourism-clusters-a-model-for-the-development-ofinnovative-tourism-products-thor-sten-kirschnercluster-manager.
23. Kneafsey M., Ilbery B., Jenkins T. Exploring the Dimensions of Culture Economies in Rural West Wales // Sociologia Ruralis. 2001. Vol. 41, No. 3. P. 296-310.
24. Pine B.J., Gilmore J.H. The Experience Economy: Work is Theatre & Every Business a Stage. Boston: Harvard Business School Press, 1999. 254 p.
25. Szolnoki G., Bail S., Tafel M., Veith C. Global Wine Tourism during COVID-19. Encyclopedia. URL: https://encyclopedia.pub/entry/22553.

Информация об авторах

Ушаков Денис Сергеевич – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры мировой экономики и международных отношений

Подольская Татьяна Валентиновна – кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой международных экономических отношений

REFERENCES

1. Vasyuta, E.A., Podolskaya, T.V., Lifanova, P.R. (2025). The Impact of Enotourism on Regional Economies: Comprehensive Analysis and Development Prospects. Professorsky Journal. Series: Recreation and Tourism, 3(27), 29-35. DOI: 10.18572/2686-858X-2025-2.7-3-29-35. (In Russ.)
2. Wine Boom: By 2030 the Number of Wineries with Hotels in Russia Will Soar by 3.5 Times. (2025, September 3). URL: https://www.tourprom.ru/news/83488/. (In Russ.)
3. Volkova, T.A., Komarov, D.A., Maksimov, D.V. (2023). Current State of Wine Tourism and Analysis of Tourist Activities of Wineries in Krasnodar Krai. Advances in Current Natural Sciences, 8, 30-42. (In Russ.)
4. Gusenova, D.A. (2013). Enotourism in Dagestan: Problems and Development Prospects. Theory and Practice of Social Development, 12. (In Russ.)
5. Tadviser Data 2025. URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Компания:Абрау-Дюрсо#2023. (In Russ.)
6. New Latitudes of Viticulture. Association of Viticulturists and Winemakers of Russia. URL: https://rvwa.ru/20221013/155877.html. (In Russ.)
7. From Glass to Hotel. (2025, June 4). Kommersant. Real Estate. URL: https://www.kommersant.ru/doc/7776293. (In Russ.)
8. Okhrimenko, E.I., Radygina, E.G. (2025). Enotourism in the Russian Federation: Problems and Development Prospects. Bulletin of Economics, Law and Sociology, 3, 378-385. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-3-378-385. (In Russ.)
9. Porter, M. (2005). Competition. Moscow: Williams Publ., 127 p. (In Russ.)
10. Decree of the Government of the Russian Federation No. 369-r of March 7, 2019 (as amended on December 17, 2021): "On Approval of the Tourism Development Strategy in the North Caucasus Federal District until 2035". URL: http://government.ru/docs/all/120991/. (In Russ.)
11. Romanova, G.M., Revuan, A.S. (2025). Marketing Factors in Promoting Enotourism. Professorsky Journal. Series: Recreation and Tourism, 2(26), 37-45. (In Russ.)
12. Sribnaya, T.A., Bodneva, N.A., Akinina, I.A. (2023). Learning the Gastronomic Traditions of the Peoples of the World through the Study of Wine Production and the Organization of Enological Tourist Routes. Stavropol: Stavropol Publishing House "Paragraph", 15 p. (In Russ.)
13. Experts Expect Demand for Wine Tourism in the Russian Federation to Continue Growing in 2026. (2026, January 20). Rossiyskaya Gazeta. URL: https://rg.ru/2026/01/06/eksperty-ozhidaiut-chto-v-2026-godu-spros-na-vinnyj-turizm-v-rf-prodolzhit-rasti.html. (In Russ.)
14. Carlsen, J. (2004). A Review of Global Wine Tourism Research. Journal of Wine Research, 15;1, 5-13.
15. Christopherson, S., Michie, J., Tyler, P. (2010). Regional Resilience: Theoretical and Empirical Perspectives. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3;1, 3-10.
16. Florida, R. (2002). The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life. New York: Basic Books, 434 p.
17. Getz, D. (2000). Explore Wine Tourism: Management, Development, Destinations. New York: Cognizant Communication Corporation, 269 p.
18. Getz, D., Brown, G. (2006). Critical Success Factors for Wine Tourism Regions: A Demand Analysis. Tourism Management, 27;1, 146-158.
19. Hall, C.M., Mitchell, R. (2008). Wine Marketing: A Practical Guide. Routledge, 376 p.
20. Hall, C.M., Sharples, L., Cambourne, B., Macionis, N. (eds.) (2000). Wine Tourism Around the World: Development, Management and Markets. Oxford: Butterworth-Heinemann, 353 p.
21. Kavaratzis, M., Ashworth, G.J. (2005). City Branding: An Effective Assertion of Identity or a Transitory Marketing Trick? Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 96(5), 506-514.
22. 2Kirschner, T. (2012). Tourism Clusters – a Model for the Development of Innovative Tourism Products. URL: https://www.slideserve.com/sidney/tourism-clusters-a-model-for-the-development-ofinnovative-tourism-products-thor-sten-kirschnercluster-manager.
23. Kneafsey, M., Ilbery, B., Jenkins, T. (2001). Exploring the Dimensions of Culture Economies in Rural West Wales. Sociologia Ruralis, 41;3, 296-310.
24. Pine, B.J., Gilmore, J.H. (1999). The Experience Economy: Work is Theatre & Every Business a Stage. Boston: Harvard Business School Press, 254 p.
25. Szolnoki, G., Bail, S., Tafel, M., Veith, C. Global Wine Tourism during COVID-19. Encyclopedia. URL: https://encyclopedia.pub/entry/22553.

Information about the authors
Denis S. Ushakov – Doctor of Economics, Professor, Professor of the of Department of World Economy and International Relations
Tatiana V. Podolskaya – Candidate of Economics, Associate Professor, Head of Department of International Economic Relations

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 23.03.2026
Поступила после рецензирования 07.05.2026
Принята к публикации (Accepted) 15.05.2026

УДК 330
JEL: J24, M12, D23, O15
EDN: QESFHP

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.6. Менеджмент

ФОРМИРОВАНИЕ ИНКЛЮЗИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ КОРПОРАТИВНЫМ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ КАПИТАЛОМ В ПАРАДИГМЕ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА

Борис Варисович Салихов[1],
Ирина Сергеевна Салихова[2]

1Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Экспертно-аналитический центр», Российская Федерация, 109316, Москва, ул. Талалихина, д. 33, стр. 4; федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Центральный экономико-математический институт РАН», Российская Федерация, 117418, г. Москва, Нахимовский пр-т, 47, e-mail: mgsusalikhov@yandex.ru
2Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Экспертно-аналитический центр», Российская Федерация, 109316, Москва, ул. Талалихина, д. 33, стр. 4; федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Центральный экономико-математический институт РАН», Российская Федерация, 117418, г. Москва, Нахимовский пр-т, 47; частное образовательное учреждение высшего образования «Московский университет имени С.Ю. Витте», Российская Федерация, 115432, г. Москва, 2-й Кожуховский проезд, д. 12, стр. 1, e-mail: irinasalikhova@yandex.ru

Аннотация. **Введение.** Обоснована необходимость, определена сущность и охарактеризован целевой функционал инклюзивного управления современным корпоративным человеческим капиталом. На основе требований закона необходимого разнообразия верифицирована растущая значимость постнеклассического типа научной рациональности в исследовании современных социально-экономических проблем.

Методы. Исследование выполнено в парадигме системного анализа, в рамках которого инклюзивное управление корпоративным человеческим капиталом рассмотрено как пространственно-временной континуум. Применены положения закона необходимого разнообразия, концепция неявного знания, а также различение «жёстких» и «мягких» методов управления. Построена общая модель лидерского инклюзивного управления через декомпозицию на подсистемы проекта, среды, процесса и объекта.

Результаты. Выявлена объективная необходимость «ренессанса» экономического индивидуализма как методологической модели, релевантной расширенному воспроизводству неявного знания – естественного источника масштабных, непрерывных и радикальных инноваций. Доказано, что требованиям ускоренного развития личностного неявного знания соответствует инклюзивное корпоративное управление, которое объективно принимает лидерскую, инспираторную форму, обеспечивающую динамическое равновесие «мягких» и «жёстких» методов воздействия на человеческий капитал. Предложена общая модель лидерского инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом как определённым пространственно-временным континуумом, декомпозиция которого представлена подсистемами проекта, среды, процесса и объекта. Охарактеризована корпоративная инновационная методическая система в сфере формирования и совершенствования корпоративного человеческого капитала.

Обсуждение. Обоснована необходимость становления корпоративных доверительных отношений, формирования инновационных гибридных форм и способов координации, а также лидерского самоуправления и бренда лидерского сетевого управления корпоративным человеческим капиталом в условиях растущей интенсификации когнитивного пространства. Полученные результаты способствуют формированию инклюзивного лидерства как инварианта эффективного корпоративного управления в условиях нарастающей сложности.

Ключевые слова: технологический суверенитет, мобилизационная форма человеческого капитала, неявное знание, инклюзивное управление, лидерство и лидерская сеть, системная парадигма, подсистемы проекта, среды, процесса и объекта, бренд лидерства.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Салихов Б.В., Салихова И.С. Формирование инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом в парадигме системного анализа // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 183-194. EDN: QESFHP

© Салихов Б.В., Салихова И.С., 2026

UDC 330
JEL: J24, M12, D23, O15
EDN: QESFHP

Original scientific article
HAC 5.2.6. Management

FORMATION OF INCLUSIVE MANAGEMENT OF CORPORATE HUMAN CAPITAL IN THE PARADIGM OF SYSTEM ANALYSIS

Boris V. Salikhov[1], Irina S. Salikhova[2]

[1]Federal State Budgetary Scientific Institution «Expert and Analytical Center», Russian Federation, 109316, Moscow, 109316, Talalikhina str., 33, building 4; Federal State Budgetary Institution of Science «Central Economic and Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences», Russian Federation, 117418, Moscow, 47 Nakhimovsky Ave., e-mail: mgsusalikhov@yandex.ru
[2]Federal State Budgetary Scientific Institution «Expert and Analytical Center», Russian Federation, 109316, Moscow, 109316, Talalikhina str., 33, building 4; Federal State Budgetary Institution of Science «Central Economic and Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences», Russian Federation, 117418, Moscow, 47 Nakhimovsky Ave.; Private Educational Institution of Higher Education «Moscow State University Witte», Russian Federation, 115432, Moscow, 2nd Kozhukhovskiy pass., 12, building 1, e-mail: irinasalikhova@yandex.ru

Annotation. **Introduction.** The necessity of inclusive management of modern corporate human capital is substantiated, its essence is defined, and its target functionality is characterized. The growing significance of the post-non-classical type of scientific rationality in studying modern socio-economic problems is verified in accordance with the law of requisite diversity.

Methods. The research is based on a systemic paradigm and the decomposition of corporate human capital management as a spatio-temporal continuum. The analysis employs the law of requisite diversity, the concept of tacit knowledge, and the distinction between "hard" and "soft" management methods. A general model of leadership inclusive management is constructed through the subsystems of project, environment, process, and object.

Results. The objective necessity of a "renaissance" of economic individualism is revealed as a methodological model relevant to the expanded reproduction of tacit knowledge – a natural source of large-scale, continuous, and radical innovations. It is proven that the requirements of accelerated development of personal tacit knowledge are met by inclusive corporate management, which objectively takes a leadership, inspirational form ensuring a dynamic balance of "soft" and "hard" methods of influencing human capital. A general model of leadership inclusive management of corporate human capital as a spatio-temporal continuum is proposed. A corporate innovative methodological system for improving corporate human capital is described.

Discussion. The need to establish a system of corporate trust relationships, develop innovative hybrid forms and methods of coordination, as well as leadership self-management and a brand of leadership network management of corporate human capital is substantiated in the context of growing intensification of the cognitive space. The results contribute to the formation of inclusive leadership as an invariant of effective corporate governance under increasing complexity.

Keywords: technological sovereignty, mobilization form of human capital, tacit knowledge, inclusive management, leadership and leadership network, system paradigm; project, environment, process, and object subsystems, leadership brand.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Salikhov, B.V., Salikhova, I.S. (2026). Formation of inclusive management of corporate human capital in the paradigm of systems analysis. Public administration and law, 2(10), 183-194. EDN: QESFHP

Введение

Очевидно, что высокоэффективное решение задач в сфере становления технологического суверенитета, как критического основания устойчивого социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны, предполагает расширенное воспроизводство не только масштабных, но и радикальных инноваций. Данные инновации, с одной стороны, объективируют достижения новой, по сути, цифровой, промышленной революции, а с другой, – непосредственно характеризуют её содержание, являясь элементами соответствующих воспроизводственных технологических целостностей [1]. Резонно полагать, что если технологический суверенитет есть функция одноименных инноваций, то сами эти инновации, в свою очередь, всегда имеют своим источником новые знания и соответствующие творчески-трудовые компетенции собственников человеческого капитала. При этом радикальные, или прорывные технологические инновации, всегда есть объективация именно неявного (по сути, эвристического) знания конкретных личностей как уникальных индивидов [2], действующих автономно либо в рамках какого-либо, в том числе корпоративного, сообщества.

Известно, что неявные знания изначально возникают у конкретных личностей, даже если это возникновение инспириру-

© Salikhov B.V., Salikhova I.S., 2026

ется коллективными формами обмена-общения и обмена деятельностью. В связи с этим скорость, качество и в целом эффективность воспроизводства неявного знания (передаваемого и непередаваемого) в существенной степени определяются эффективностью соответствующего, например, корпоративного управления, закономерно призванного стать именно инклюзивным, то есть обеспечивающим «включение» всех индивидов, как создателей неявного знания, в непрерывный процесс расширенного воспроизводства данного уникального, в том числе технологического, знания.

Таким образом, актуальность «ренессанса» индивидуализма в современной экономике обусловлена не идеологическими предпочтениями представителей, по сути, инволюционной неоклассики [3], а объективной необходимостью ускоренного производства неявного знания, рождающегося исключительно в головах личностей как уникальных индивидов. Такой, именно хайекианский индивидуализм качественно отличается от воинствующего монетарного и антисозидательного индивидуализма тем, что с самого начала «опровергает наиболее нелепое из распространённых недоразумений – убеждение, что индивидуализм постулирует существование обособленных и самодостаточных индивидов ... вместо того, чтобы начинать с людей, чья природа и характер целиком обусловлены их бытием в обществе» [4, с. 26]. Другим словами, свобода личности как уникального индивида здесь всегда «уравновешивается» необходимостью соблюдения определённых правил, осознаваемых, производимых и контролируемых той же личностью, но уже как членом общества.

Всё более очевидно, что внедрение технологических и иных инноваций преимущественно извне, то есть без деятельного участия низового уровня сотрудников, обеспечивать расширенное воспроизводство новых неявных знаний и продуктовых, особенно радикальных, инноваций будет всё трудней, а на каком-то этапе станет попросту невозможным. Именно в связи с этим в релевантной литературе «наибольшее распространение получил термин «инновации на рабочем месте» (workplace innovation), под которыми подразумевается процесс участия работников в производстве идей относительно создания новых продуктов, услуг или процессов, а также их улучшения и внедрения в организационную структуру» [5, с. 75], включая, конечно же, систему корпоративного управления потоками знаний и компетенций всех сотрудников.

Применительно к функционированию современного наукоёмкого предприятия, актуальность и научно-практическая значимость сказанного выше заключается в том, что обеспечение постоянных и высокоэффективных инноваций на каждом рабочем месте требует не только общих благоприятных организационных условий, но и целенаправленной управленческой инклюзивности, призванной к «точечной», а также непрерывной мобилизации творчески-трудовой энергии каждого сотрудника. Целевой функционал названной мобилизации заключается не столько в автономной актуализации креативных интенций каждого члена организации, сколько в неуклонном повышении плотности креативного когнитивного пространства, где будет нарастать интенсивность «трения интеллектов» всех индивидуальных собственников человеческого капитала, что обеспечит устойчивую акселерацию расширенного воспроизводства, теперь уже не только индивидуального, но и корпоративного неявного знания как источника всех инноваций. Таким образом, практический смысл формирования и развития инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом заключается в том, чтобы обеспечить активное участие каждого сотрудника организации в инновационной деятельности.

Цель исследования

Цель статьи заключается в дальнейшем развитии системного подхода к реализации инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом как безусловного организационно-экономического инварианта становления технологического суверенитета нашей страны в условиях ускоренного нарастания сложности в рамках внутреннего и внешнего контуров функционирования отечественного хозяйства. Достижение цели предполагает конкретизацию аксиоматики логико-гносеологического анализа проблемы; далее, в рамках методологии системной парадигмы, важно разработать общую модель инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом как определённым пространственно-временным континуумом; наконец, следует выявить научно-практическое значение инклюзивного управления для инновационного развития человеческого капитала современного предприятия.

Методы исследования

Исследование выполнено в парадигме системного анализа, в рамках которого инклюзивное управление корпоративным человеческим капиталом рассмотрено как пространственно-временной континуум. Применены положения закона необходимого разнообразия, концепция неявного знания, а также различение «жёстких» и «мягких» методов управления. Построена общая модель лидерского инклюзивного управления через декомпозицию на подсистемы проекта, среды, процесса и объекта.

Результаты исследования и их обсуждение

Аксиоматика исследования: императив системного подхода и лидерский инвариант инклюзивного управления

Интегральным методологическим основанием исследования инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом является системность, в том числе междисциплинарность подхода к проблеме. Во-первых, это обстоятельство проистекает отнюдь не из «дежурного» применения системного анализа современных политэкономических аспектов хозяйственного развития, а как естественная рефлексия множества форм нарастания сложности. При этом актуализирующаяся системность корреспондируется с требованиями закона необходимого разнообразия (закона Эшби [6]), в соответствии с которым управляющая система (качество субъекта управления), а также используемые методы должны быть не менее сложными, чем управляемая система (качество объекта управления). В нашем случае речь идёт о всё более диверсифицированном и разнообразном корпоративном и индивидуальном капитале знаний и компетенций сотрудников современного предприятия.

Очевидно, что требования закона необходимого разнообразия полностью соответствуют постнеклассическому типу научной рациональности, в соответствии с которым любая современная исследовательская программа и её дисциплинарная матрица, в рамках действующей нормальной науки (по Т. Куну [7]), всегда должна представлять собой некую качественную целостность, состоящую из следующей логической цепочки: а) нарастающая сложность объекта исследования априори заключает в себе императив такой же сложности методов исследования; б) необходимость усложнения методов исследования актуализирует растущие требования к субъекту исследования. В известной триаде: субъект управления – методы управления – объект управления (корпоративный человеческий капитал) «вызывается к жизни» системное нарастание сложности как функция усложнения каждого элемента триады.

Во-вторых, учитывая нарастающую сложность человеческого капитала как объекта исследования и управления, представляется важным конкретизировать требования закона необходимого разнообразия, а также названную ранее системность путём рассмотрения данного капитала как специфического пространственно-временного континуума. Названный континуум заключает в себе единство внешних динамических условий и факторов развития корпоративного человеческого капитала, а также весьма подвижное его внутренне разнообразие, что характеризует методологию системной парадигмы, заявленную Я. Корнаи [8] и получившую развитие в трудах Г.Б. Клейнера [9]. Сказанное означает необходимость рассматривать динамику человеческого капитала современного предприятия в рамках, одновременно, подсистем среды, процесса, проекта и объекта, что можно характеризовать как «тетраду Г.Б. Клейнера» [10; 11]. При этом существенными дополнительными факторами усложнения «человеческого измерения» управления и в целом современной экономики являются всё более интенсивная синергия хозяйственных отношения [12], а также усиливающаяся цифровая трансформация человеческого капитала [13] и др.

В-третьих, важнейшим положением аксиоматики исследования является то, что управленческая эффективность в сфере развития совершенствования корпоративного человеческого капитала априори становится функцией не всякого, а именно лидерского (харизматического, инспираторного) типа управления. Мультипликативное нарастание сложности условий и факторов, оказывающих всё более интенсивное и многоплановое влияние на каждого сотрудника предприятия, а также на корпоративное сообщество в целом, предопределяет необходимость управленческой лидерской пассионарности, сочетающей «жёсткие» и «мягкие» методы управления, нацеливающие сотрудников на самостоятельность, самообучение и, как следствие, высокоэффективную творчески-трудовую самореализацию. Попутно отметим, что оптимизация названных «жёстких» (административных) и «мягких» (демократических) методов рассматриваемого управления есть специфическая форма бытия диалектики «свободы и необходимости» [14].

Методологически важно подчеркнуть, что лидерство является исключительным инвариантом управления корпоративным человеческим капиталом в рамках императива обеспечения инклюзивности, то есть ситуации, когда требуется «включение всех» сотрудников в инновационное развитие фирмы. Другими словами, в условиях нарастания сложности инклюзивное управление человеческим капиталом должно быть лидерским, или это управление едва ли будет высокоэффективным. При этом само лидерство призвано стать также инклюзивным, то есть включающим все звенья, как управления по вертикали (в системе «авторитета власти»), так и самоуправления по горизонтали (в системе «власти авторитета»). Возникающая здесь синергия лидерского инклюзивного управления человеческим капиталом предприятия имеет своим глубинным основанием лидерскую сеть, где всё более значимую роль играют лидерские отношенческие

и поведенческие стратегии каждого индивида, что свидетельствует о своеобразном «расщеплении» корпоративной власти в пользу её реальной демократизации. Здесь «управленческая власть … лидеров должна базироваться не столько на мандатах, получаемых от руководства организацией, сколько на доверии её участников. Упомянутые лидеры призваны концентрировать социальную энергию коллектива, выражающуюся в силах интеллекта, духа, культуры, влияния (инспирации) участников организации» [15, с. 28].

Анализ инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом в рамках подсистем проекта, среды, процесса и объекта

В парадигме системного анализа инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом мы выделяем уже известные подсистемы проекта, среды, процесса и объекта. Во-первых, с точки зрения проектного лидерства, необходимо обеспечить постоянно высокий уровень качества и требуемый объём корпоративного человеческого капитала в форме соответствующих знаний и компетенций сотрудников. По сути, речь идёт о проектировании когнитивного подвижного стандарта качества данного капитала, всякий раз соответствующего требованиям устойчивого и прогрессивного развития предприятия. В данном случае управленческие решения в сфере совершенствования корпоративного человеческого капитала, по сути, есть непрерывная разработка его проектной, именно креативно-интеллектуальной формы, что представляет собой лидерскую рефлексию нарастания сложности, как внутри фирмы, так и на внешнем контуре её функционирования. Подчеркнём, что речь здесь идёт не о традиционном менеджменте, а проектном лидерстве, обеспечивающем не только проектную модель требуемого уровня корпоративного человеческого капитала, но также полный охват названным проектированием всех элементов человеческого капитала, действующего во всех подсистемах организации, что и означает бытие инклюзивности в рамках подсистемы проекта [16].

Во-вторых, с точки зрения средового лидерства, т. е. лидерского инклюзивного управления в рамках совершенствования подсистемы среды, имеется в виду создании условий, обеспечивающих каждому сотруднику благоприятную возможность для высокоэффективной экономической реализации своих творчески-трудовых сил и способностей. Здесь особое значение имеют следующие управленческие аспекты. Первое – это формирование на предприятии творческой атмосферы и духа созидательности, что представляется функцией, прежде всего, личных лидерских, креативно-интеллектуальных качеств субъектов инклюзивного управления, как предприятием в целом, так и его структурными звеньями. Известно, что «для увеличения добровольной инновационной активности необходима благоприятная атмосфера в организации, способствующая свободному высказыванию идей и предложений» [5, с. 86].

Второе – это становление прогрессивных ценностно-смысловых моделей мышления и релевантного поведения сотрудников, что объективируется в их идеологических импринтах и ментальных картах, которые, в свою очередь, проявляются в отношенческих и поведенческих стратегиях каждого индивида и персонала предприятия в целом [17]. Третий аспект непосредственно связан с повышением эффективности корпоративного социального капитала в форме качественного обновления систем внутрифирменного и межфирменного доверия, что требует соответствующих инвестиций, сопровождаемых (особенно, на краткосрочных интервалах времени) альтернативными издержками [18; 19].

С точки зрения системно-интеграционной модели современной фирмы [20], корпоративный менталитет, а также одноименную культуру и идеологию резонно отнести к подсистеме среды, оказывающей влияние на эффективность функционирования индивидуального и корпоративного человеческого капитала. При этом ментальные модели (т. е. внутренние репрезентации и интерпретации окружающей среды), выступающие как «абсорбенты» социокультурных ценностей и идеологических смыслов, представляют собой некую «таможню» для новых данных и знаний, подразделяя соответствующие потоки на «свои или чужие». Социокультурные ценности и идеология, далее, являют собой некую «достройку» ментальных моделей, разделяемых корпоративным сообществом, а также характеризующих окружающую среду и формирующих предписания по поводу того, как эта среда должна быть структурирована [21]. Очевидно, что здесь «особое значение имеют глубинные установки субъектов, коренящиеся в ценностях и проявляющиеся в стереотипах интерпретации целей, вызовов и возможностей, в устойчивых предпочтениях и т. п.» [22, с. 40].

Важно отметить, что естественная экономическая идеология, в том числе индивидов и корпоративного сообщества, возникает в процессе социализации, видения и оценок окружающей среды и анализа факторов её динамики. Наряду с этим, искусственная экономическая идеология формируется под воздействием целенаправленных решений и действий политиков, а также субъектов корпоративного и иного управления. В свете сказанного,

«важно исследовать распространённость убеждений, относящихся к народной (наивной) экономической теории, а также её динамику под влиянием как образования, так и искусственных идеологий» [21, с. 20]. Сказанное означает, что в формировании экономической идеологии большое значение имеет личность руководителя, и именно лидерские качества субъектов корпоративного управления являются критически значимым фактором скорости и эффективности формирования, а также обеспечения направленности развития корпоративного менталитета, корпоративных социокультурных ценностей и идеологических установок.

В-третьих, характеризуя феномен процессного лидерства, следует отметить императив инклюзивности в управленческом обеспечении непрерывного и устойчивого совершенствования индивидуального (в рамках предприятия) и собственно корпоративного человеческого капитала. В данном случае фактором повышения уровня и качества данного капитала является система лидерских решений, как минимум, в четырёх взаимосвязанных сферах. Первое – это обеспечение креативно-интеллектуальной экологии каждой личности как уникального индивида (сознательно воссоздаётся творчески-трудовая деятельность «всех и каждого» по призванию, что обеспечивается методами социально-экономической терапии [23]), что является основанием индивидуального творчески-трудового лидерства. Решение данной задачи достигается посредством внедрения в практику управления демократических форм, нацеливающих сотрудников на самостоятельность при реальной возможности высокоэффективной творчески-трудовой самореализации.

Второе – это система управленческих решений, направленных на формирование устойчивой мотивации к непрерывному корпоративному самообучению и самоуправлению. Это достигается путём разработки различных методов и инструментов «точечного», именно инклюзивного стимулирования каждого сотрудника к повышению уровня своих знаний и компетенций, причём в режиме сохранения креативно-интеллектуальной экологии.

Третье положение характеризуется управленческим обеспечением инклюзивности в сфере формирования и совершенствования индивидуальных и в целом корпоративных поведенческих координационных стратегий в системе растущего множества коммуникационных отношений в рамках расширенного порядка человеческого сотрудничества [24]. При этом координационная инклюзивность здесь возникает спонтанно, именно как функция свободного выбора, использования, тиражирования и последующей выбраковки различных форм и способов координации. Координационная инклюзивность означает возможность и способность каждой личности, являющейся членом корпоративного сообщества, формировать и развивать собственные стратегии обмена-общения и обмена деятельностью. Очевидно, что здесь всегда будут иметь место всё более сложные и неантагонистически противоречивые формы (прямые договора, стигмергия и общие правила) и способы (рынок, иерархия и внутрифирменные социальные сети) координации, которые будут становиться всё более гибридными [25].

Четвёртое – это лидерское формирование и развитие внутрифирменной институциональной системы в форме динамичных «клубных благ», обеспечивающих высокую координационную, кооперационную и трансакционную эффективность деятельности сотрудников предприятия, что будет иметь своим закономерным результатом растущую трансформационную эффективность. Фактором становления и развития названной институциональной системы является институциональное предпринимательство как процесс производительного использования институционального капитала (знаний и компетенций) лидера в каждой конкретной подсистеме фирмы. В связи с этим научно-практическая задача состоит в обеспечении институциональной инклюзивности, т. е. в легитимации таких формальных норм и неформальных ограничений, которые имеют отношение ко всем участникам корпоративного воспроизводства. Если при этом речь идёт о нанокогнитивных, эндогенных институтах конкретной личности как уникального корпоративного индивида, то это лишь означает необходимость формирования индивидуального лидерства, как «первокирпичика» общей корпоративной лидерской социально-экономической сети.

С точки зрения развития человеческого капитала как подсистемы объекта, или управленческой объектной инклюзивности, речь должна идти о данном капитале как единой качественной целостности, подразделяемой на такие конкретные элементы, как ментальный, культурный, социальный, институциональный, технологический, производственный, маркетинговый, исторический и др. капиталы, представленные единством соответствующих знаний и компетенций[1]. Как таковая инклюзивность здесь заключается именно

[1]Попутно отметим, что в рамках человеческого капитала, рассматриваемого как подсистема объекта, могут быть выделены свои, «нижестоящие» подсистемы объекта, среды, процесса и проекта, являющиеся предметным «полем» для самостоятельного исследования, поскольку становятся специфическим пространственно-временным континуумом, который, в свою очередь, может иметь дальнейшее углубление (по усмотрению творческих «вкусовых» качеств личности исследователя, что вполне соответствует требованиям постнеклассического типа научной рациональности).

в том, чтобы все элементы общего корпоративного человеческого капитала были постоянно в центре управленческого внимания в качестве «подобъектов» соответствующего исследовательского пространства.

При этом предполагается включение в общий корпоративный человеческий капитал новых релевантных форм, как, например, цифровой, методический, управленческий, организационный, координационный и другие капиталы (именно как системы определенных знаний и компетенций, обладающих потенциалом влияния на добавленную стоимость конечной продукции). Теперь, с учётом сказанного выше, можно сформировать предельно общую модель лидерского инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом в современной экономике как определённым пространственно-временным континуумом (рисунок 1).



Рисунок 1. Общая модель лидерского инклюзивного управления корпоративным человеческим капиталом как пространственно-временным континуумом [составлено авторами]
Figure 1. A general model of inclusive leadership management of corporate human capital as a space-time continuum [compiled by the authors]

Отметим, что инклюзивное управление корпоративным человеческим капиталом формируется не вместо, а наряду с традиционными административными, часто эксклюзивными формами данного управления. Примером может служить потребность в быстром решении какой-либо производственной задачи, где высокая управленческая эффективность может быть результатом именно «жёстких» действий (например, при необходимости ускоренного формирования определённых компетенций у сотрудников и др.). В системе координации здесь могут превалировать соответствующие формы (прямые договоры) и способы (иерархия) [26]. Однако даже в этом случае инклюзивность управления не исключается; просто административные управленческие формы на определённых интервалах времени являются преобладающими, но не всеобъемлющими.

С другой стороны, едва ли могут иметь место исключительно лидерские механизмы управления человеческим капиталом, которые, следуя потребностям реализации креативно-интеллектуальной экологии каждого индивида, не всегда

быстро переключаются на решение внезапно возникающих творчески-трудовых задач. Таким образом, в реальной практике корпоративного управления человеческим капиталом имеет место подвижная граница между лидерским инклюзивным управлением и административным «точечным» решением конкретных задач в сфере направленного совершенствования знаний и компетенций сотрудников.

Инклюзивность методических инноваций в сфере управления корпоративным человеческим капиталом

Нарастание сложности в сфере воспроизводства корпоративного человеческого капитала предопределяет не только необходимость лидерского качества соответствующей управленческой формы, но и систему методов, релевантных требованиям все более сложного и диверсифицированного управления знаниями и компетенциями сотрудников предприятия. При этом актуализируется следующие феномены, имеющие растущее научно-практическое значение. Первое – это методическое предпринимательство, представляющее собой деятельность пассионарного лидера-управленца по созданию и применению инновационных методических форм, приёмов, инструментов и т. д. Здесь методическая инклюзивность обеспечивается сознательным включением в методический «рацион» множество методик «снизу», воссоздаваемых на конкретных рабочих местах, и именно это обстоятельство может вызвать к жизни своеобразный методический акселератор, природа которого основывается на внутренней непротиворечивости (антагонистической) методических систем, одновременно, «сверху» и «снизу». В случае же разнонаправленности методических приёмов и способов, например, обучения «сверху» и самообучения «снизу», возникает методический децелератор, препятствующий расширенному воспроизводству человеческого капитала требуемого качества.

Второе – это возникновение нового элемента известной подсистемы объекта в форме методического капитала, понимаемого как система методических знаний и компетенций, используемых для разработки, внедрения, использования и последующей выбраковки методов управления корпоративным человеческим капиталом. Современный методический капитал должен являть собой единство, как минимум, двух дихотомий: а) органическую целостность административных и неадминистративных (инспираторных) методов управления; б) взаимосвязанное единство инклюзивных методов «сверху» и наноинклюзивных, то есть индивидуальных, методов «снизу». При этом методический капитал, доказавший свою высокую управленческую эффективность, может принять форму методического бренда предприятия. Суть данного бренда заключается в доведении до всего экономического сообщества того обстоятельства, что именно методические инновации, влияющие на повышение творчески-трудовой мотивации каждого сотрудника, становятся специфическим источником добавленной стоимости.

Очевидно, что в условиях высокой динамики современных социально-экономических отношений, именно «мягкие» методы управления человеческим капиталом, необходимые для непрерывной актуализации «живого» знания сотрудников, становятся всё более актуальными. Это обстоятельство принимает очертания фундаментальности, особенно в условиях повсеместного применения технологий искусственного интеллекта (ИИ), обладающего весьма спорным потенциалом созидательности. Сказанное означает, что мастера методики управления корпоративным человеческим капиталом должны иметь в арсенале методических инструментов, прежде всего, «живые» и «мягкие» формы высокоэффективного управления, не делая ставку на «всемогущество» инкапсулированного знания в форме, в том числе, технологий ИИ [5].

Научно-практические результаты системного анализа инклюзивного управления человеческим капиталом фирмы

Результаты проведённого системного анализа инклюзивного управления человеческим капиталом современного предприятия позволяют актуализировать решение, как минимум, следующих научно-практических задач. Во-первых, с точки зрения подсистемы среды критическое значение приобретает исследование форм и способов обеспечения комплекса доверительных отношений в следующих аспектах: а) межличностное доверие внутри множества индивидуальных когнитивных и информационных обменов: б) внутрифирменное доверие между структурными подразделениями, отдельными индивидами и руководством фирмы, между лидерами подсистем и др.; в) межфирменное доверие, особенно в части взаимодействия научно-промышленных кластеров с предприятиями малого и среднего бизнеса; г) институциональное доверие, или доверие государству в лице, прежде всего, профильных структур управления «сверху», которые могут находиться в режиме определённой конфронтации с лидерским стилем корпоративного управления «снизу».

Во-вторых, в рамках подсистемы процесса растущее значение имеет поиск различных комбинаций форм и способов координации в ходе реализации новых поведенческих стратегий сотрудников предприятия. Очевидным императивом здесь

становится разработка гибридных форм и способов координации, в наибольшей степени соответствующих требованиям закона необходимого разнообразия, тем более в условиях усиливающейся синергии хозяйственных отношений. Научно-практическое значение отмеченных положений заключается в необходимости ускоренного поиска таких форм гибридной координации, которые априори сочетают в себе прямые договоры и общие правила (формы координации), а также рыночный механизм и жёсткое администрирование (способы координации). При этом механизмы корпоративного обучения и самообучения должны быть, с одной стороны, «вписаны» в формирующиеся модели гибридной координации, а с другой стороны, сами призваны воссоздавать координационные инновации, генерирующие разработку релевантных когнитивных институтов [27].

Положения проведённого системного анализа нацеливают на формирование и развитие корпоративной инновационной методической системы (КИМС) в сфере совершенствования управления корпоративным человеческим капиталом. При этом КИМС должна включать весь перечень существующих корпоративных методик и обеспечивать их комплементарное единство с чётким обозначением релевантной субъектно-объектной структуры, организационного строения, ценностно-смысловых моделей и ментально-идеологических конструктов. Здесь же отметим необходимость и возможность формирования интеллектуальной методической собственности, являющейся постоянным источником одноименной ренты. Очевидно, что растущая значимость таких феноменов, как методическое предпринимательство, методический капитал и одноименные инновации, корпоративная инновационная методическая систем, методическая собственность и методический бренд и др. объективно нацеливают на формирование в рамках наукоёмкой фирмы самостоятельного центра методических инноваций в сфере управления человеческим капиталом.

В-третьих, с точки зрения подсистемы проекта, ключевой задачей инклюзивного лидерства является развитие дивергентного мышления у сотрудников предприятия. В связи с этим резонно предложить следующий алгоритм становления специфического симптомокомплекса названного дивергентного (креативного) мышления [28]. Во-первых – это формирование у сотрудников созидательных ценностных смыслов и междисциплинарного интеллекта как общего основания и направленности индивидуального воспроизводства неявного знания. Во-вторых – это развитие всего «набора» психических познавательных процессов, а также формирование эмоционального капитала и волевых качеств, характеризующих внутреннюю способность сотрудников актуализировать собственные творческие мыслительные процессы. В-третьих – это создание механизма устойчивой мотивации, где ключевое значение имеют комплементарность и синергия «внутреннего и внешнего плана» действий, или когерентность субъективной креативно-интеллектуальной экологии и благоприятной ценностно-смысловой, институциональной, познавательной и профессиональной среды.

Научно-практическое значение положений, характеризующих императивы и пути развития дивергентного мышления, заключается, во-первых, в необходимости разработки и реализации специальных планов и программ «креативизации» обучения и воспитания сотрудников организации, причём с «точечной» актуализацией решения данной задачи в рамках систем корпоративного самообучения. Далее, во-вторых, необходимо качественно реформировать систему действующего отечественного образования в направлении ускоренного воспроизводства метафорической «когнитивной плазмы», то есть систем неявного, именно «живого» личностного знания. Это требует существенного пересмотра роли и значения цифровых технологий и, особенно, приложений ИИ в рамках современного образовательного процесса во всех сферах его функционирования (в частности, известно, что используемые системы тестов на IQ не дают чёткого представления об уровне креативности и др.). При этом, в-третьих, в рамках крупных промышленных предприятий резонно создать центры креативной экологии, призванные обеспечивать эмерджентную эффективность как функцию качественной целостности индивидуальной и корпоративной креативно-интеллектуальной экологии.

Наряду с формированием и развитием у сотрудников предприятия дивергентного мышления, проектная модель корпоративного человеческого капитала непосредственно связана с целенаправленным становлением корпоративной лидерской сети. Данная сеть включает: а) топ-лидерство, обеспечивающее координацию всех лидерских подсистем управления корпоративным человеческим капиталом; б) лидерство подсистем среды, проекта, процесса и объекта, в рамках каждой из которых могут быть свои, более локальные пространственно-временные континуумы управления «подсистемными» человеческими капиталами; в) растущее множество представителей наноэкономического лидерства, или лидерской модели деятельности каждого индивида, что является высшей формой управленческой инклю-

зивности. Общим итогом становления и развития корпоративной лидерской сети должен становиться лидерский бренд предприятия как специфический и ожидаемо доходный интеллектуальный актив, поскольку он станет «магнитом» для новых креативных и неординарных сотрудников.

В-четвёртых, относительно подсистемы объекта, новизна предложенных выводов заключается, как минимум, в трёх ключевых аспектах. Первое – это необходимость позиционирования воспроизводственного, по сути, циклического характера всех элементов корпоративного человеческого капитала: от ментального, культурного и, далее, вплоть до исторического и других форм данного капитала. Названная воспроизводственная целостность человеческого капитала предприятия означает необходимость целостного воздействия на все его элементы, если возникает потребность в качественном либо даже частичном обновлении, либо трансформации данного капитала. Второе – это императив постоянного «пополнения рядов» рассматриваемого капитала; в частности, к известным структурным формам резонно добавить мотивационный и технологический капитал, а также цифровой капитал, призванный занимать особое, хотя едва ли «почётное», место в общем перечне отмеченных новых и традиционных форм. Третье – это безусловное соблюдение баланса «живого» и «неживого», или объективированного знания в рамках каждого структурного элемента корпоративного человеческого капитала. К примеру, в рамках технологического капитала фирмы, представляющего собой единство «живых» технологических знаний сотрудников и «неживых» знаний, объективированных в реальные технологические процессы производства конечных благ, именно технологические «живые» знания сотрудников должны оставаться базисными и основными «центрами тяжести» технологических инвестиций.

Следует подчеркнуть, что концепция инклюзивного управления, характеризуемая динамикой четырёх известных подсистем, «предполагает отказ от схемы единоличного авторитарного лидерства и переход к системе расщепления власти по четырём подсистемам, границы которых определяются объективно складывающимися функциями участников организации и отношения между ними. Такой подход встраивается в общую тенденцию к активизации процесса демократизации управления» [15, с. 37]. Резонно предположить, что в рамках системного анализа проблемы всё более отчётливо объективируется необходимость формирования определённой подсистемы субъекта, представленной лидерским капиталом соответствующих участников управления и самоуправления. При этом лидерский капитал каждого субъекта управления корпоративным человеческим капиталом, а также каждого субъекта самоуправления капиталом своих индивидуальных знаний и компетенций, становится системой их востребованных пассионарных, харизматических и инспираторных, прежде всего, неявных знаний.

Выводы

Таким образом, целевым функционалом рассматриваемой инклюзивности управления, причём как по вертикали, так и по горизонтали, должна стать устойчивость предприятия при одновременном обеспечении всех форм его безопасности (социокультурной, ментальной, институциональной, социальной, технологической и др.). Фактором устойчивости здесь становится всё более интенсивная плотность когнитивного пространства при одновременном растущем множестве отношенческих и поведенческих созидательных творчески-трудовых стратегий сотрудников фирмы. Интегральным критическим субъектом, обеспечивающим данную устойчивость и созидательность вектора развития человеческого капитала, становится специфическая лидерская сеть сотрудников, что представляет собой основание инновационной модели высокоэффективного управления корпоративным человеческим капиталом, а также предприятием в целом.

В дополнение к известной «тетраде Г.Б. Клейнера», включающей подсистемы проекта, среды, процесса и объекта, резонно позиционировать подсистему субъекта, представленную лидерским капиталом соответствующих участников корпоративного инклюзивного управления и внутрифирменного самоуправления. При этом собственно феномен инклюзивного управления представляется как единство двух взаимосвязанных процессов: во-первых, инклюзивность как управленческое влияние на каждого сотрудника «сверху» с целью высокоэффективной мобилизации его творчески-трудовой энергии на производство новых знаний; во-вторых, инклюзивность как участие каждого сотрудника в управлении и самоуправлении своим человеческим капиталом «снизу». Резонно полагать, что комплементарная целостность инклюзивности, одновременно, «сверху» и «снизу» может сформировать определённый акселератор управленческой инклюзивности.

Очевидно, что в условиях усиления западных санкций технологическое импортозамещение должно всё более активно «подкрепляться» не только институциональным и научно-образовательным, но ещё и ценностно-смысловым, ментально-идеологическим, а также инновационным организационно-управленческим

импортозамещением. При этом, исходя, во-первых, из мобилизационного инварианта развития современной отечественной экономики, что обусловлено обострением геоэкономических и в целом цивилизационных противоречий, а также, во-вторых, из императива инклюзивности управления человеческим капиталом, что предопределяется требованием расширенного воспроизводства неявного знания как источника радикальных инноваций, важнейшими выводами проведённого исследования являются следующие ключевые положения.

Первое – это объективная невозможность обеспечения технологического суверенитета страны без гибкого сочетания централизованных и децентрализованных форм и способов управления корпоративным и национальным человеческим капиталом, причём, как показал анализ, с постепенным смещением соответствующего «центра тяжести» в пользу демократических, по сути, лидерских (пассионарных и инспираторных) механизмов. Второе положение связано с требованием качественного обновления действующего в стране социального порядка ограниченного доступа к ресурсам, в рамках которого постоянно «поражается в правах» управленческий и производительный человеческий капитал предприятий малого и среднего бизнеса. Исправление ситуации связано с реальным обеспечением защиты прав собственности, а также в целом политических и экономических свобод каждой личности. Как ни парадоксально, но высокая эффективность современной, по сути, всё более мобилизационной отечественной экономики, невозможна вне «ренессанса» индивидуализма, предполагающего реальность творчески-трудовой свободы личности как уникального индивида, однако в рамках ценностно-смыслового контура необходимости, осознаваемой той же личностью, но уже как членом общества.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Глазьев С.Ю. За горизонтом конца истории: монография. Москва: Проспект, 2022. 416 с.
2. Полани М. Личностное знание. Москва: RUGRAM, 2013. 342 с.
3. Бузгалин А.В. Закат неолиберализма (к 200-летию со дня рождения Карла Маркса) // Вопросы экономики. 2018. № 2. С. 122-142.
4. Фридрих А. Хайек. Индивидуализм и экономический порядок. Москва: Изограф, 2000. 256 с.
5. Нефёдова А.И., Чернышова М.В., Кузина Л.С., Юдин И.Б. Инновационная активность россиян на рабочем месте: индивидуальные характеристики сотрудников-инноваторов и организационный контекст // Вопросы экономики. 2022. № 9. С. 73-93.
6. Эшби У.Р. Введение в кибернетику. Ленанд, 2023. 432 с.
7. Кун Т. Структура научных революций. Москва: АСТ МОСКВА, 2009. 317с.
8. Корнаи Я. Системная парадигма // Вопросы экономики. 2002. № 4. С. 4-23.
9. Клейнер Г.Б. Системная экономика: шаги развития. Москва: Научная библиотека, 2021. 746 с.
10. Клейнер Г.Б. Устойчивость российской экономики в зеркале системной экономической теории. Часть I // Вопросы экономики. 2015. № 12. С. 107-124.
11. Клейнер Г.Б. Устойчивость российской экономики в зеркале системной экономической теории. Часть II // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 117-139.
12. Евстигнеева Л.П., Евстигнеев Р.Н. Экономика как синергетическая система. Москва: ЛЕНАНД, 2023. 272 с.
13. Мальцев В.В., Юданов А.Ю. Теория фирмы и феномен инкапсуляции знания // Вопросы экономики. 2024. № 1. С. 115-136.
14. Булгаков С.Н. Философия хозяйства. Москва: ТЕРРА-Книжный клуб, 2008. 352 с.
15. Клейнер Г.Б. Социальное лидерство, расщепление власти и инклюзивное управление организацией // Вопросы экономики. 2022. № 4. С. 26-45.
16. Натхов Т.В., Полищук Л.И. Политэкономия институтов и развития: как важно быть инклюзивным. Размышления над книгой D. Acemogly, J. Robinson «Why nations fail». Часть I. Институты и экономическое развитие. Институциональный выбор // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. № 2. С. 12-38.
17. Тамбовцев В.Л. Экономическая идеология: варианты пониманий и применения понятий // Вопросы экономики. 2024. № 10. С. 5-28.
18. Бахтигараева А.И., Ставинская А.А. Сможет ли доверие стать фактором роста экономики? Динамика уровня доверия у российской молодёжи // Вопросы экономики. 2020. № 7. С. 92-108.
19. Борисов Е.И., Брызгалин В.А., Левина И.А. Доверие и экономический рост: есть ли связь? // Вопросы экономики. 2020. № 10. С. 68-83.
20. Макаров В.Л. Микроэкономика знаний. Москва: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. 204 с.
21. Тамбовцев В.Л. Политические идеологии и экономика // Вопросы экономики. 2025. № 9. С. 5-27.
22. Якобсон Л.И., Бураков Н.А. О культуре стратегического планирования экономического развития // Вопросы экономики. 2025. № 9. С. 27-43.
23. Юнг К.Г. Об энергетике души / Пер. с нем. В. Бакусева. Москва: Академический проект; Фонд «Мир», 2010. 297 с.
24. Хайек, Фридрих Август фон. Пагубная самонадеянность. Москва: Издательство АСТ, 2023. 288 с.
25. Паринов С.И. Микроуровень процессов экономической координации // Вопросы экономики. 2023. № 2. С. 127-145.
26. Паринов С.И. К конструированию механизмов экономической координации // Вопросы экономики. 2023. № 9. С. 121-138.
27. Фролов Д.П. Когнитивные институты: в поисках новых поведенческих оснований экономической науки // Вопросы экономики. 2025. № 5. С. 46-66.
28. Ильин Е.П. Психология творчества, креативности, одаренности. СПб.: Питер, 2012. 448 с.

Информация об авторах

Салихов Борис Варисович – доктор экономических наук, профессор

Салихова Ирина Сергеевна – доктор экономических наук, профессор

REFERENCES

1. Glaziev, S.Yu. (2022). Beyond the Horizon of the End of History: monograph. Moscow: Prospekt, 416 p. (In Russ.)
2. Polanyi, M. (2013). Personal Knowledge. Moscow: RUGRAM, 342 p. (In Russ.)
3. Buzgalin, A.V. (2018). The Decline of Neoliberalism (on the 200th Anniversary of Karl Marx's Birth). Problems of Economics, 2, 122-142. (In Russ.)
4. Hayek, F.A. (2000). Individualism and Economic Order. Moscow: Izograf, 256 p. (In Russ.)
5. Nefedova, A.I., Chernyshova, M.V., Kuzina, L.S., Yudin, I.B. (2022). Innovative activity of Russians in the workplace: individual characteristics of employee-innovators and organizational context. Problems of Economics, 9, 73-93. (In Russ.)
6. Ashby, W.R. (2023). Introduction to Cybernetics. Lenand, 432 p. (In Russ.)
7. Kuhn, T. (2009). The Structure of Scientific Revolutions. Moscow: AST Moscow, 317 p. (In Russ.)
8. Kornai, J. (2002). The System Paradigm. Problems of Economics, 4, 4-23. (In Russ.)
9. Kleiner, G.B. (2021). System Economy: Steps of Development. Moscow: Scientific Library, 746 p. (In Russ.)
10. Kleiner, G.B. (2015). Stability of the Russian Economy in the Mirror of System Economic Theory. Part I. Problems of Economics, 12, 107-124. (In Russ.)
11. Kleiner, G.B. (2016). Stability of the Russian Economy in the Mirror of System Economic Theory. Part II. Problems of Economics, 1, 117-139. (In Russ.)
12. Evstigneeva, L.P., Evstigneev, R.N. (2023). Economy as a Synergetic System. Moscow: LENAND, 272 p. (In Russ.)
13. Maltsev, V.V., Yudanov, A.Yu. (2024). Theory of the Firm and the Phenomenon of Knowledge Encapsulation. Problems of Economics, 1, 115-136. (In Russ.)
14. Bulgakov, S.N. (2008). Philosophy of Economy. Moscow: TERRA-BOOK Club, 352 p. (In Russ.)
15. Kleiner, G.B. (2022). Social Leadership, Power Sharing, and Inclusive Organizational Management. Problems of Economics, 4, 26-45. (In Russ.)
16. Natkhov, T.V., Polishchuk, L.I. (2017). Political Economy of Institutions and Development: The Importance of Being Inclusive. Reflections on the Book by D. Acemoglu, J. Robinson “Why Nations Fail”. Part I. Institutions and Economic Development. Institutional Choice. Journal of the New Economic Association, 2, 12-38. (In Russ.)
17. Tambovtsev, V.L. (2024). Economic Ideology: Variants of Understanding and Application of Concepts. Problems of Economics, 10, 5-28. (In Russ.)
18. Bakhtigaraeva, A.I., Stavinskaya, A.A. (2020). Can Trust Become a Factor in Economic Growth? Dynamics of the Level of Trust among Russian Youth. Problems of Economics, 7, 92-108. (In Russ.)
19. Borisov, E.I., Bryzgalin, V.A., Levina, I.A. (2020). Trust and Economic Growth: Is There a Connection? Problems of Economics, 10, 68-83. (In Russ.)
20. Makarov, V.L. (2007). Microeconomics of Knowledge. Moscow: ZAO "Economics Publishing House", 204 p. (In Russ.)
21. Tambovtsev, V.L. (2025). Political Ideologies and Economics. Problems of Economics, 9, 5-27. (In Russ.)
22. Yakobson, L.I., Burakov, N.A. (2025). On the Culture of Strategic Planning of Economic Development. Problems of Economics, 9, 27-43. (In Russ.)
23. Jung, C.G. (2010). On the Energy of the Soul. Transl. from German by V. Bakusev. Moscow: Academic Project; Mir Foundation, 297 p. (In Russ.)
24. Hayek, F.A. von. (2023). Pernicious Arrogance. Moscow: AST Publishing House, 288 p. (In Russ.)
25. Parinov, S.I. (2023). Microlevel of Economic Coordination Processes. Problems of Economics, 2, 127-145. (In Russ.)
26. Parinov, S.I. (2023). On the Design of Economic Coordination Mechanisms. Problems of Economics, 9, 121-138. (In Russ.)
27. Frolov, D.P. (2025). Cognitive Institutions: In Search of New Behavioral Foundations of Economic Science. Problems of Economics, 5, 46-66. (In Russ.)
28. Ilyin, E.P. (2012). Psychology of Creativity, Creativity, and Giftedness. St. Petersburg: Piter, 448 p. (In Russ.)

Information about the authors
Boris V. Salikhov – Doctor of Economics, Professor
Irina S. Salikhova – Doctor of Economics, Professor

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.

Авторы заявляют, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The authors declare that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 26.02.2026
Поступила после рецензирования 11.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 338.9
JEL: R11, O47, H12, Q43
EDN: ZUCLCJ

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика

ВНЕШНИЕ ШОКИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ РОССИИ

Вероника Альбертовна Балабанова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, 283015, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а, e-mail: balabanova-va@ranepa.ru, https://orcid.org/0009-0000-2994-3211

Аннотация. **Введение.** В представленной работе исследуется воздействие экзогенных потрясений на траекторию социально-экономического прогресса субъектов Российской Федерации за период 2000-2022 гг. Анализируются разнообразные виды внешних шоков, такие как волатильность мировых котировок сырья (нефти, газа и металлов), пертурбации в геополитической среде (санкции, торговые войны) и общемировые рецессии (финансовый кризис 2008-2009 гг., пандемия COVID-19). Исследуется, как они сказываются на ключевых социально-экономических индикаторах регионов, включая валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения, уровень занятости и безработицы, реальные доходы граждан, инвестиционную активность (капиталовложения в основной капитал) и индекс промышленного производства.

Методы. В качестве методологической основы исследования применяются модели панельной регрессии с использованием как фиксированных эффектов, так и случайных эффектов для определения статистически значимых корреляций между внешними шоками и динамикой региональных социально-экономических показателей. Определены статистически значимые корреляции между внешними шоками и динамикой региональных показателей, с учётом структурных факторов (диверсификация экономики, фискальная политика).

Результаты исследования. Исследование показало, что внешние потрясения влияют на регионы по-разному. Сырьевые регионы (ЯНАО, ХМАО) наиболее чувствительны к изменениям цен на сырьё, что может привести к снижению ВРП до 15 %. Промышленные центры (Москва, СПб) сильнее страдают от экономических спадов (до 8-10 % снижения ВРП), а аграрные регионы (Краснодарский край) уязвимы к геополитическим факторам. Устойчивость регионов повышается за счёт диверсификации экономики (снижение негативного влияния на 20-30 %), получения федеральных дотаций (увеличение защищённости на 12 %) и развития инноваций (ускорение восстановления). Эти выводы были обобщены для регионов с разной специализацией: сырьевой, промышленной, сельскохозяйственной и сервисной.

Обсуждение. Результаты исследования могут стать ценным ресурсом для государственных органов при формировании региональных стратегий развития (включая национальные проекты и региональные программы) и при разработке мер экономической политики, таких как создание стабилизационных фондов, поддержка диверсификации экономики и внедрение цифровых технологий. Для снижения рисков, связанных с глобальными экономическими и геополитическими изменениями, предлагается активизировать межрегиональное сотрудничество и направлять инвестиции в «зелёные» проекты. Помимо этого, результаты исследования представляют ценность для научного сообщества, занимающегося вопросами региональной экономики и устойчивого развития. Данные могут служить основой для прогнозирования региональных ответов на будущие внешние шоки (например, деглобализация), а также для формирования стратегий адаптации, направленных на усиление конкурентных преимуществ и долгосрочной устойчивости. Новизна работы – в комплексном учёте множественных шоков и типологии регионов.

Ключевые слова: регион, экономика, экономическая резильентность, устойчивость, адаптация, механизм, социально-экономическое развитие, внешние шоки, прогресс.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Балабанова В.А. Внешние шоки и их влияние на социально-экономическое развитие регионов России // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 195-202. EDN: ZUCLCJ

© Балабанова В.А., 2026

UDC 338.9
JEL: R11, O47, H12, Q43
EDN: ZUCLCJ

Original scientific article
HAC 5.2.3. Regional and sectoral economics

EXTERNAL SHOCKS AND THEIR IMPACT ON THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS

Veronika A. Balabanova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management, Russian Federation, Donetsk People's Republic, 283015, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: balabanova-va@ranepa.ru, https://orcid.org/0009-0000-2994-3211

Annotation. **Introduction.** This paper examines the impact of exogenous shocks on the socioeconomic progress trajectory of the constituent entities of the Russian Federation over the period 2000-2022. Various types of external shocks are analyzed, such as the volatility of global commodity prices (oil, gas, and metals), geopolitical upheavals (sanctions, trade wars), and global recessions (the 2008-2009 financial crisis, the COVID-19 pandemic). The paper examines their impact on key regional socioeconomic indicators, including gross regional product (GRP) per capita, employment and unemployment rates, real incomes, investment activity (capital investment in fixed capital), and the industrial production index.

Methods. The study's methodological framework utilizes panel regression models with both fixed effects and random effects to determine statistically significant correlations between external shocks and the dynamics of regional socioeconomic indicators. Statistically significant correlations were identified between external shocks and the dynamics of regional indicators, taking into account structural factors (economic diversification, fiscal policy).

Results. The study showed that external shocks affect regions in different ways. Resource-rich regions (Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, Khanty-Mansi Autonomous Okrug) are the most sensitive to changes in commodity prices, which can lead to a decrease in GRP of up to 15 %. Industrial centers (Moscow, St. Petersburg) are more affected by economic downturns (up to 8-10 % decrease in GRP), while agricultural regions (Krasnodar Territory) are vulnerable to geopolitical factors. The regions' resilience is enhanced by diversifying the economy (reducing the negative impact by 20-30 %), receiving federal subsidies (increasing protection by 12 %), and developing innovations (accelerating recovery). These findings were summarized for regions with different specializations: raw materials, industrial, agricultural, and service-based.

Discussion. The findings can assist government authorities in developing regional development strategies (national projects, regional programs), as well as in formulating economic policy instruments, such as creating stabilization funds, promoting diversification, and digitalization. Strengthening interregional cooperation and green investments is recommended to minimize the negative impacts of global economic and geopolitical transformations. Furthermore, the study's results are valuable for the academic community studying regional economics and sustainable development. The data can serve as a basis for forecasting regional responses to future external shocks (e.g., deglobalization), as well as for formulating adaptation strategies aimed at strengthening competitive advantages and long-term resilience. The study's novelty lies in its comprehensive consideration of multiple shocks and regional typologies.

Keywords: region, economy, economic resilience, sustainability, adaptation, mechanism, socioeconomic development, external shocks, progress.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Balabanova, V.A. (2026). External shocks and their impact on the socio-economic development of Russian regions. Public administration and law, 2(10), 195-202. EDN: ZUCLCJ

Введение

Интенсивная глобализация национальных экономик и общественных структур государств делает их всё более уязвимыми перед лицом разнообразных внешних воздействий, известных как внешние шоки. Эти воздействия включают широкий спектр явлений: от экономических кризисов до политических конфликтов, экологических катастроф и социальных трансформаций, берущих начало за пределами суверенных территорий.

Подобные явления способны как стимулировать прогресс, так и тормозить развитие внутренних процессов государств.

Данная тема особенно актуальна для регионов Российской Федерации, так как страна, располагающая внушительным ресурсным потенциалом и занимающая ключевую позицию на геополитической карте мира, не осталась в стороне от воздействия этих глобальных факторов.

На протяжении последних десятилетий их влияние существенным образом отражалось на траектории социально-экономического развития страны, формируя новые вызовы и возможности для её дальнейшего роста.

Объектом изучения выступает социально-экономическая динамика регионов России, представляющая собой многогранную систему, реагирующую на внешние влия-

© Balabanova V.A., 2026

ния. Она охватывает совокупность экономических, социальных, демографических и институциональных изменений, влияющих на уровень и качество жизни граждан в различных субъектах РФ, а также на их вклад в общенациональный экономический потенциал.

Предмет исследования сосредоточен на изучении того, как различные внешние потрясения воздействуют на основные социально-экономические параметры российских регионов. К этим параметрам относятся валовой региональный продукт, инвестиционная активность, уровень занятости населения, доходы граждан и состояние социальной инфраструктуры.

Цель исследования

Целями исследования являются: определение факторов региональной уязвимости, выявление и оценка влияния факторов, определяющих степень уязвимости регионов России к внешним шокам. Эти факторы включают в себя структуру региональной экономики, диверсификацию производства, уровень развития инфраструктуры, качество человеческого капитала, эффективность институтов и др.

Настоящее исследование направлено на всесторонний анализ различных типов внешних шоков, с которыми Россия столкнулась в последние годы, а также на определение характера их воздействия на важнейшие компоненты социально-экономического развития государства.

Тщательное изучение того, как внешние потрясения влияют на социально-экономический прогресс России, является важным фактором для формирования действенных планов по приспособлению и минимизации неблагоприятных эффектов.

Задачами исследования являются анализ и оценки как успешных, так и неуспешных примеров адаптации к внешним вызовам, что даст возможность определить доминирующие тенденции и перспективные векторы дальнейшего развития.

Методы исследования

Данное исследование ставит своей целью систематизировать и проанализировать существующие методологии, используемые для оценки и идентификации внешних шоков, влияющих на экономические системы, с особым акцентом на региональный аспект. В рамках работы будет также представлен всесторонний обзор релевантной научной литературы, посвящённой комплексному изучению данной проблематики. Будет проведено углублённое изучение исследований, в которых рассматриваются адаптивные стратегии регионов к внешним шокам.

В рамках исследования будет рассмотрена методология оценки и идентификации внешних шоков, а также сделан обзор существующих научных работ по данной тематике. В частности, в статье освещены исследования, проведённые Тихончуком Р.Г., Аксёновой Е.А., Николенко Н.И. и Водяненко О.И., в которых рассматриваются различные аспекты влияния внешних шоков на региональное развитие, анализируются факторы, определяющие региональную уязвимость, и предлагаются меры по смягчению негативных последствий.

Результаты исследования и их обсуждение

Для эффективного руководства прогрессом регионов и гарантии экономической стабильности государства необходимо всесторонне осознавать характер, охват и результаты внешних факторов дестабилизации. Формирование экономической резильентности требует комплексного и системного подхода, включающего реализацию мер на различных уровнях: федеральном, региональном и муниципальном [1]. Под экономической резильентностью региона понимается его способность абсорбировать негативное воздействие внешних шоков, минимизировать их последствия и восстанавливаться до уровня, обеспечивающего дальнейший устойчивый рост [2]. Исходя из чего, важно упорядочить ключевые внешние факторы, дестабилизировавшие российскую экономику в последние годы.

В таблице 1 систематизированы наиболее значимые внешние потрясения, затронувшие российскую экономику в течение последних лет. В ней сгруппированы события и их основные результаты, повлиявшие на социально-экономическое развитие регионов России.

Таблица 1. Основные внешние шоки России за последнее десятилетие [составлено автором]
Table 1. Main external shocks to Russia over the past decade [compiled by the author]

Событие	Описание
Обвал нефтяных котировок в 2014-2016 годах	Резкое падение мировых цен на нефть стало серьёзным испытанием для бюджетной системы и курса национальной валюты
Введение экономических ограничений в 2014 году (с последующим расширением и ужесточением)	Санкционное давление ограничило возможности привлечения зарубежных инвестиций, доступ к передовым технологиям и определённым категориям продукции
Пандемия COVID-19 в 2020-2021 гг.	Карантинные меры, сокращение мирового спроса и перебои в поставках негативно отразились на темпах экономического роста
В 2022 году геополитическая обстановка сопровождалась обострением конфликтов и усилением санкционного давления	Украинский кризис и последовавшие за ним санкции привели к фундаментальным изменениям в экономике, нарушили традиционные торговые связи и вызвали масштабный отток капитала

Анализ представленных данных позволяет сделать вывод о том, что российская экономика за последние годы столкнулась с рядом серьёзных внешних шоков, которые оказали существенное влияние на её динамику. Однако предпринятые меры реагирования позволили в значительной степени смягчить негативные последствия и обеспечить относительную экономическую стабильность.

Способность экономики выдерживать влияния извне, оперативно приспосабливаться к меняющимся обстоятельствам является определяющим условием для обеспечения стабильного социально-экономического развития государства в целом [3].

Несмотря на серьёзные вызовы, российская экономика в ряде случаев продемонстрировала способность к адаптации.

Анализ российской экономики позволяет выявить как примеры успешного преодоления возникающих сложностей, так и периоды кризисного падения. Как отмечают некоторые авторы, сегодня региональное развитие в большой мере определяет темпы национального развития [4].

Анализ успешных примеров адаптации:

первым важным примером является адаптация к падению цен на нефть 2014-2016 гг. (данный период можно рассматривать как частично успешный пример): переход на гибкий обменный курс национальной валюты сыграл роль амортизатора, смягчив негативные последствия шока и предотвратив критическое истощение международных резервов страны;

оптимизация государственных расходов в сочетании с повышением результативности бюджетного планирования способствовали стабилизации положения государственных финансов;

развитие отечественного агропромышленного сектора, запущенное в связи с введением контрсанкций, привело к заметному сокращению зависимости от импорта в продовольственной сфере.

Принятые меры не привели к заметному ускорению роста ВВП, что свидетельствует о том, что экономике всё ещё необходимо адаптироваться к новым условиям.

Практика антикризисного регулирования во время пандемии COVID-19 продемонстрировала высокую способность систем к адаптации. Комплекс мер – от экстренной поддержки граждан и малого бизнеса до предоставления льготных кредитов и отсрочки по налоговым платежам – позволил сдержать масштабы экономического ущерба. Параллельно активное внедрение цифровых платформ и онлайн-инструментов дало предпринимателям возможность быстро реагировать на изменения в условиях рынка.

Другим значимым примером адаптации социально-экономического развития последних лет является формирование альтернативных логистических цепочек в 2022-2025 гг. Этот процесс включал в себя смещение внешнеторговых приоритетов в сторону азиатских, ближневосточных и других дружественных государств, модернизацию транспортной инфраструктуры, в частности, расширение восточного железнодорожного направления, а также разработку независимых финансовых механизмов для осуществления международных платежей.

В современных условиях возникает необходимость в формировании эффективных механизмов государственного регулирования [5]. Важным аспектом оценки системы механизмов государственного регулирования является их адаптация к изменяющейся экономической среде [6]. Действенная экономическая стратегия, охватывающая механизмы финансовой помощи, кризисного менеджмента, диверсификации хозяйственной деятельности и продвижения политики импортозамещения, даёт возможность уменьшить восприимчивость региональных экономик к внешнему давлению.

Оперативное и взвешенное реагирование правительства на появляющиеся кризисы, совместно с построением долгосрочной тактики стабильного роста, облегчает приспособление регионов к переменам во внешней среде и сводит к минимуму отрицательное влияние на качество жизни населения и экономическую деятельность.

Более того, государственное регулирование может быть ориентировано на заблаговременное создание «резервного фонда» для регионов, дающего им возможность более успешно преодолевать грядущие потрясения.

Рассматривая экономику как единое целое, мы наблюдаем динамику и поведение целой системы взаимосвязанных элементов. Взаимосвязи элементов, а точнее характер их изменений вместе с взаимосвязями, задают динамику всей системе экономических параметров, которые отражают влияние одного показателя на другой [7].

На сегодняшний день Российская Федерация идёт по пути диверсификации экономики (инновационной, инвестиционной). Это может быть обусловлено тем, что данная экономика является системой, основанной на частной собственности, свободе выбора и конкуренции, разработке высокотехнологичных предприятий, а также на принципах свободного предпринимательства, рыночного ценообразования и ограниченного вмешательства государства в хозяйственную деятельность субъектов [8].

Для обеспечения устойчивого социально-экономического развития регио-

нов, как пункта государственного регулирования, России необходим критический взгляд на прошлый опыт, особенно на те случаи, когда попытки адаптации к внешним шокам оказывались неэффективными.

Анализ неуспешных примеров адаптации включает ряд пунктов, которые имеют свои последствия, однако при этом важно учесть рекомендации для снижения их негативного влияния на социально-экономическое состояние регионов России (таблица 2).

Таблица 2. Анализ неудачных примеров приспособления российских регионов к внешним потрясениям [составлено автором]
Table 2. Examination of unsuccessful cases of Russian regions adjusting to external shocks [compiled by the author]

Проблема (что именно)	В чём проявляется / Как выглядит	К чему это привело / Чем обернулось	Что делать / Какие шаги рекомендованы
Слишком сильная опора на зарубежные технологии	В России по-прежнему во многих сферах используют импортное оборудование и софт, особенно высокотехнологичные	Из-за этого страна становится уязвимой перед санкционными ограничениями, которые ввели в 2022 году	Нужно активнее развивать выпуск своей техники и софта, а также поощрять перевод производств внутрь страны
Зависимость от ввозных технологий	Наша экономика до сих пор во многом ориентируется на поставки из-за рубежа (высокотехнологичное оборудование и софт – импортные)	Это создало серьёзную уязвимость, когда в 2022 году начали действовать ограничительные меры со стороны других стран	Нужно активнее замещать импорт собственной продукцией и стимулировать создание отечественных технологий
Слабая диверсификация хозяйства	Сильная привязка к сырьевому сектору, в первую очередь к нефтегазовым доходам и экспорту	Возникают большие риски из-за того, что мировые цены на ресурсы постоянно колеблются	Стоит целенаправленно развивать иные сферы, например IT и современные технологические направления
Трудности с привлечением капитала	Нестабильная ситуация в мире плюс частые изменения в законах – инвесторы чувствуют себя неуверенно	В итоге инвестиционная привлекательность падает, заводить деньги в проекты становится сложно	Нужно убирать излишние бюрократические преграды и формировать условия, выгодные для вложений
Нехватка опытных сотрудников	После 2022 года многие квалифицированные кадры уехали за границу	Это сильно тормозит развитие отраслей, где нужны высокие знания и навыки	Следует запустить программы, которые помогут и вернуть специалистов, и готовить новые кадры внутри страны
Риски из-за инфляции	Сказались сократившийся импорт, ослабление рубля и рост государственных расходов – всё это разгоняет цены	Товары и услуги дорожают, люди теряют покупательную способность	Нужно проводить меры для экономической стабилизации и следить за ценовой ситуацией

Анализ приведённых данных показывает: чтобы успешно преодолевать имеющиеся барьеры и формировать базу для долгосрочного социально-экономического роста, необходима совокупность взаимосвязанных мер. Именно такой комплексный характер действий в дальнейшем способен придать экономике большую устойчивость и внутреннюю сбалансированность.

Анализ выявил ряд важных тенденций: вложения в образование напрямую влияют на повышение производительности труда, что подтверждает значимость формирования человеческого капитала. Снижение уровня инфляции способствует росту потребительского спроса и улучшению макроэкономической ситуации в целом. Устойчивый уровень безработицы требует не просто стабилизации экономики, но и внедрения мер по переподготовке кадров и созданию новых рабочих мест. Развитие возобновляемой энергетики не только улучшает экологию, но и укрепляет энергетическую безопасность страны.

В зависимости от структуры регионального хозяйства и социально-экономи-

ческой ситуации регионы по-разному реагируют на внешние шоки. Шок приводит к изменению относительных позиций регионов, в результате могут появиться новые проблемные регионы, которые в дошоковый период представлялись вполне благополучными [9].

Соответственно, социально-экономическое развитие регионов России является важнейшим фактором, определяющим не только уровень жизни населения, но и стабильность всей страны в условиях глобальных изменений [10]. Но, несмотря на безостановочный поиск решения проблем, нанесённых внешними шоками, не исключены новые экономические удары [11].

Чтобы в социально-экономической сфере российских регионов наблюдался устойчивый рост, нужна многоуровневая стратегия и согласованные действия всех заинтересованных сторон. Только когда государство, бизнес и гражданские структуры действуют сообща, можно добиться реальных сдвигов: повышения уровня жизни людей, развития социальной инфраструктуры и укрепления экономики страны в целом.

Решение такой задачи потребует немалых средств и времени. Однако ожидаемый результат окупит вложения, прежде всего, за счёт создания более благоприятных условий для следующих поколений и долгосрочного развития России как целостного государства.

При внешних давлениях регионам для устойчивости становится особенно важно наращивать свою кризисную выносливость. Здесь нужен подход, который учитывает особенности каждого конкретного региона. Основные направления: разнообразить отраслевую структуру, поддерживать инновации и усиливать социальную защиту людей.

Эти меры не только помогут регионам пройти через кризисные явления, но и создадут базу для дальнейшего движения вперёд. Использование таких экономических механизмов, как стабилизационные фонды и адресная помощь пострадавшим предприятиям, позволит смягчить удар и ускорить восстановление.

Выводы

Анализ того, как российская экономика приспосабливалась к внешним потрясениям последних лет, показывает: страна демонстрирует определённую устойчивость и умение подстраиваться под новые условия. Однако такие реакции чаще носят ответный, а не упреждающий характер и далеко не всегда сопровождаются долгосрочным экономическим ростом.

Плавающий валютный курс и бюджетное правило зарекомендовали себя как действенные механизмы смягчения последствий экономических кризисов. В отдельных сферах, например в сельском хозяйстве, удалось добиться заметного прогресса за счёт развития внутреннего производства, хотя массового распространения такая практика пока не получила.

По-прежнему остро стоят проблемы импортной зависимости в технологиях, слабая диверсификация хозяйства и неблагоприятный инвестиционный климат.

Чтобы повысить устойчивость социально-экономического положения российских регионов перед будущими внешними шоками, можно предложить следующие меры:

- расширить отраслевую структуру экономики. Поддерживать несырьевые сектора, развивать малый и средний бизнес, стимулировать инновации;
- инвестировать в человеческий капитал. Модернизировать образование, развивать науку и технологии, помогать молодым специалистам;
- улучшить условия для инвестиций. Сокращать бюрократические барьеры, защищать права инвесторов, обеспечивать предсказуемость законодательства;
- активно заниматься импортозамещением в ключевых сферах. Сосредоточиться на создании собственных технологий и производственных мощностей;
- укрепить финансовую систему. Повышать надёжность банковского сектора, способствовать развитию рынка капиталов;
- развивать транспортную инфраструктуру. В приоритете – строительство и модернизация магистралей, связывающих Россию с государствами-партнёрами;
- настроить инструменты макроэкономического регулирования. Применять более гибкие подходы в бюджетной и денежно-кредитной политике для сохранения экономической стабильности.

Таким образом, социально-экономическое развитие российских регионов в последние годы сопровождалось серьёзными трудностями, которые одновременно высветили сильные и слабые стороны существующей модели. Для перехода к устойчивому росту в будущем необходимо последовательно проводить структурные преобразования: диверсифицировать экономику, повышать квалификацию кадров и создавать условия, привлекательные для инвестиций. Учёт предшествующего опыта позволит выстроить более стабильную и конкурентоспособную экономическую систему.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кузнецов Д.А. Стратегии управления финансовыми рисками. Москва: Бизнес-пресса, 2023. 220 с.

2. Тихончук Р.Г. Резильентность как принцип управления региональными экономическими системами // Цифровая трансформация общества и информационная безопасность: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 2022. С. 84-86. EDN: BDMELY.

3. Балабанова В.А. Экономическая резильентность регионов России в условиях внешних шоков // Научный журнал «Менеджер». 2025. № 8(114). С. 48-56.

4. Ткачик Т.И., Аксёнова Е.А. Особенности государственного управления региональным развитием // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Теория и практика управления. 2022. № 1(35). С. 58-63. EDN: RVBIMR.

5. Петрушевская В.В., Стружко Н.С. Методический подход к реализации модели интегрированного государственного регулирования финансовой системы // Новое в экономической кибернетике. 2024. № 4. С. 25-40. URL: https://doi.org/10.5281/zenodo.15101819.

6. Грязева М.С. Оценка состояния системы механизмов государственного регулирования в сфере финансов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2024. Т. 14, № 8-1. С. 418-427. EDN: AYNQGE.

7. Николенко Н.И. Оценка влияния внешних шоков на экономику России и реакция на них денежно-кредитной политики // Экономика и бизнес: теория и практика. 2022. № 11-2(93). С. 68-73. URL: https://doi.org/10.24412/2411-0450-2022-11-2-68-73.

8. Водяненко О.И. Развитие социальной экономики России: возможности и ограничения в условиях внешних шоков // Институциональная и структурная адаптация российской экономики к внешним шокам: поиск моделей устойчивого развития. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. С. 23-41.

9. Михеева Н.Н. Устойчивость экономики российских регионов к внешним шокам: оценка на основе оперативной информации // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2023. Т. 21, № 1. С. 151-174. URL: https://doi.org/10.47711/2076-3182-2023-1-151-174.

10. Eremeev M., Kublin I., Shindryaeva A. et al. Anti-crisis Marketing at the Enterprises of the Energy Complex in a New Reality // Lecture Notes in Civil Engineering. 2022. Vol. 190. P. 21-30.

11. Балабанова В.А., Петрушевская В.В. Экономическая резильентность регионов России: оценка потенциала и механизмы формирования в условиях внешних шоков // Студенческий вестник. 2025. № 23-6(356). С. 15-17. EDN: XICWRA.

Информация об авторе

Балабанова Вероника Альбертовна – аспирант кафедры финансов

REFERENCES

1. Kuznetsov, D.A. (2023). Strategies for Managing Financial Risks. Moscow: Business Press, 220 p. (In Russ.)

2. Tikhonchuk, R.G. (2022). Resilience as a principle of managing regional economic systems. Digital transformation of society and information security: Materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference, 84-86. EDN: BDMELY. (In Russ.)

3. Balabanova, V.A. (2025). Economic resilience of Russian regions under external shocks. Scientific Journal "Manager", 8(114), 48-56. (In Russ.)

4. Tkachik, T.I., Aksenova, E.A. (2022). Features of public administration of regional development. Bulletin of the Komi Republican Academy of Public Administration and Management. Theory and Practice of Management, 1(35), 58-63. EDN: RVBIMR. (In Russ.)

5. Petrushevskaya, V.V., Struzhko, N.S. (2024). Methodological approach to the implementation of a model of integrated state regulation of the financial system. New in Economic Cybernetics, 4, 25-40. DOI: 10.5281/zenodo.15101819. (In Russ.)

6. Gryazeva, M.S. (2024). Assessment of the state of the system of state regulation mechanisms in the financial sphere. Economics: Yesterday, Today, Tomorrow, 14(8-1), 418-427. EDN: AYNQGE. (In Russ.)

7. Nikolenko, N.I. (2022). Assessment of the impact of external shocks on the Russian economy and the response of monetary policy. Economics and Business: Theory and Practice, 11-2(93), 68-73. DOI: 10.24412/2411-0450-2022-11-2-68-73. (In Russ.)

8. Vodyanenko, O.I. (2016). Development of the social economy of Russia: opportunities and limitations in the context of external shocks. Institutional and structural adaptation of the Russian economy to external shocks: search for models of sustainable development. Saratov: Saratov Socio-Economic Institute (branch) of the Plekhanov Russian University of Economics, 23-41. (In Russ.)

9. Mikheeva, N.N. (2023). Resilience of the economy of Russian regions to external shocks: assessment based on operational information. Scientific Works: Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences, 21(1), 151-174. DOI: 10.47711/2076-3182-2023-1-151-174. (In Russ.)
10. Eremeev, M., Kublin, I., Shindryaeva, A. et al. (2022). Anti-crisis Marketing at the Enterprises of the Energy Complex in a New Reality. Lecture Notes in Civil Engineering, 190, 21-30.
11. Balabanova, V.A., Petrushevskaya, V.V. (2025). Economic resilience of Russian regions: assessment of potential and mechanisms of formation under external shocks. Student Bulletin, 23-6(356), 15-17. EDN: XICWRA. (In Russ.)

Information about the author
Veronika A. Balabanova – Postgraduate student of the Finance Department

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 27.03.2026
Поступила после рецензирования 07.05.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 332.2:340.14:005.2
JEL: K11, L85, R38, K23
EDN: YYPJJT

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.6. Менеджмент

ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ КАК ФАКТОР ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Валентина Анатольевна Крахина

Донбасская национальная академия строительства и архитектуры – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет», Российская Федерация, 286123, Донецкая Народная Республика, г.о. Макеевка, г. Макеевка, р-н Червоногвардейский, ул. Державина, д. 2, e-mail: v.a.krakhina@donnasa.ru

Аннотация. **Введение.** Управление недвижимостью в современных условиях требует системного учёта правовых ограничений, динамика которых в последние годы существенно возросла. Цель работы – исследовать нормативно-правовые барьеры и разработать методологический подход к их интеграции в процесс принятия управленческих решений на рынке недвижимости.

Методы. Исследование базируется на сравнительно-правовом и системном анализе земельного и жилищного законодательства, оценке правовых рисков с использованием экспертных методов и кейс-стадий. Эмпирическую базу составили нормативные акты (Земельный кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, Федеральный закон № 218-ФЗ, изменения, вступающие в силу в 2024-2025 гг.), а также материалы правоприменительной практики.

Результаты. Выявлены системные противоречия между федеральным и региональным регулированием, недостатки ЕГРН (ошибки в границах, дублирование), проблемы долевого строительства и слабая защита арендаторов. Проанализированы правовые риски на первичном и вторичном рынках (банкротство застройщиков, задержки ввода, обременения, права третьих лиц). Предложены механизмы их минимизации: нотариальное удостоверение, эскроу-счета, титульное страхование, углублённая проверка документации. Разработан шестиэтапный алгоритм интеграции правовых ограничений в управленческие модели (правовой мониторинг, идентификация ограничений, количественная оценка рисков, разработка сценариев, интеграция в бизнес-процессы, актуализация). Алгоритм адаптируется под различные типы объектов и управленческие схемы.

Обсуждение. Предложенная методология позволяет системно управлять правовыми рисками, снижать затраты и повышать инвестиционную привлекательность недвижимости. Перспективы связаны с цифровизацией мониторинга и внедрением интеллектуальных систем анализа нормативных актов.

Ключевые слова: управление объектами недвижимости, нормативно-правовая среда, земельное законодательство, жилищное законодательство, алгоритм учёта правовых ограничений в сфере недвижимого имущества.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Крахина В.А. Правовые ограничения как фактор принятия решений: методологический анализ // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 203-212. EDN: YYPJJT

© Крахина В.А., 2026

UDC 332.2:340.14:005.2
JEL: K11, L85, R38, K23
EDN: YYPJJT

Original scientific article
HAC 5.2.6. Management

LEGAL RESTRICTIONS AS A FACTOR OF DECISION-MAKING: METHODOLOGICAL ANALYSIS

Valentina A. Krakhina

Donbas National Academy of Construction and Architecture – branch of the Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Moscow State University of Civil Engineering (National Research University)», Russian Federation, 286123, Donetsk People's Republic, Makiyivka City, Makiyivka, Chervonogvardeysky District, Derzhavina Street, 2, e-mail: v.a.krakhina@donnasa.ru

Annotation. **Introduction.** Real estate management in current conditions requires systematic consideration of legal restrictions, the dynamics of which have significantly increased in recent years. The aim of this study is to examine regulatory barriers and develop a methodological approach for integrating them into decision-making processes in the real estate market.

Methods. The research is based on comparative legal and systemic analysis of land and housing legislation, legal risk assessment using expert methods, and case studies. The empirical base includes normative acts (the Land Code of the Russian Federation, the Housing Code, Federal Law No. 218-FZ, amendments coming into force in 2024-2025) as well as law enforcement practice materials.

Results. Systemic contradictions between federal and regional regulation, shortcomings of the Unified State Register of Real Estate (boundary errors, duplication), problems of shared-equity construction, and weak protection of tenants are identified. Legal risks in primary and secondary markets (developer bankruptcy, construction delays, encumbrances, third-party rights) are analyzed. Mechanisms for their mitigation are proposed: notarization, escrow accounts, title insurance, and in-depth document verification. A six-stage algorithm for integrating legal restrictions into management models is developed (legal monitoring, identification of restrictions, quantitative risk assessment, scenario development, integration into business processes, updating). The algorithm can be adapted for various types of property and management schemes.

Discussion. The proposed methodology enables systematic legal risk management, cost reduction, and enhanced investment attractiveness of real estate. Future prospects are linked to digitalization of monitoring and the introduction of intelligent systems for regulatory analysis.

Keywords: real estate management, regulatory environment, land legislation, housing legislation, algorithm for accounting for legal restrictions in real estate.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Krakhina, V.A. (2026). Legal restrictions as a factor of decision-making: methodological analysis. Public administration and law, 2(10), 203-212. EDN: YYPJJT

Введение

Современная система управления объектами недвижимости осуществляет свою деятельность в контексте непрерывно усложняющегося правового поля. Интенсивная динамика законодательных трансформаций, усиление регулирующего контроля и усложнение административных процедур формируют новую парадигму принятия управленческих решений, в рамках которой правовые ограничения эволюционируют из внешнего обстоятельства в неотъемлемый структурный компонент стратегического планирования. Актуальность изучения механизмов влияния юридических ограничений на процесс принятия управленческих решений обусловлена глубинной трансформацией нормативно-правового поля и возрастающей ролью регулятивных факторов в условиях нестабильной экономической конъюнктуры, что получает отражение в разрабатываемых методологиях учёта правовых рисков.

Особую значимость приобретает комплексный анализ коллизий между разными уровнями правового регулирования, поскольку именно противоречия между федеральными и региональными законодательными актами порождают наиболее существенные угрозы для субъектов, осуществляющих управление недвижимостью. В условиях быстро обновляющейся законодательной базы возникает объективная потребность в формировании комплексных методологических подходов, позволяющих результативно интегрировать правовые аспекты в процессы стратегического планирования и оперативного управления объектами недвижимого имущества.

Цель исследования

Цель исследования заключается в исследовании современных нормативно-правовых ограничений, влияющих на процесс принятия решений в сфере управления недвижимостью.

Методы исследования

Методологическая основа исследования представляет собой синтез различных научных подходов, включающий сравнительно-правовой анализ, экономико-статистические методы оценки рисков, эксперт-

© Krakhina V.A., 2026

ные оценки практикующих специалистов и кейс-стадии анализа реальных управленческих ситуаций. Подобный комплексный подход даёт возможность сформировать многогранное представление о механизмах воздействия правовых ограничений на процедуру принятия управленческих решений, что создаёт фундамент для разработки прикладных управленческих инструментов.

Результаты исследования и их обсуждение

Правовые аспекты земельно-имущественных отношений занимают центральное место в исследованиях и разработках систем управления недвижимостью. Во многом это объясняется дуалистической природой объектов недвижимости, выступающих одновременно как объекты вещного права и как физические объекты. Нормативно-правовая база в данной сфере характеризуется значительным разнообразием нормативных актов различного уровня и юридической силы: указы Президента Российской Федерации; постановления, распоряжения и иные нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации; нормативные правовые документы судебных органов; ведомственные акты, инструкции и рекомендации органов исполнительной власти; нормативные правовые акты субъектов Федерации и документы, принимаемые органами местного самоуправления; государственные и ведомственные стандарты, нормы и правила; стандарты профессиональных сообществ и внутренние корпоративные стандарты. Эта многоуровневая и разветвленная структура формирует правовое поле управления недвижимостью и задаёт логику целенаправленной деятельности в данной области, что подразумевает способность определять, какие виды управленческих действий (операций, сделок), с какими видами объектов недвижимости, в каких условиях внутренней и внешней среды допустимо и целесообразно осуществлять для достижения целей собственника (рисунок 1).



Рисунок 1. Нормативно-правовая среда регулирования рынка недвижимости [составлено автором]
Figure 1. Regulatory environment of the real estate market [compiled by the author]

Это подразумевает умение определять, какие виды управленческих действий (операций, сделок), с какими видами объектов недвижимости, в каких условиях внешней и внутренней среды управления можно и нужно производить для достижения поставленных целей собственника.

Законодательство в сфере недвижимого имущества – это совокупность законов и других нормативно правовых актов, по средствам которых государственные органы могут устанавливать, изменять или отменять соответствующие правовые нормы [6].

В сфере недвижимости права и интересы подразделяются как на частные, так и на общественные [7; 8; 9].

К общественным правам относят:

1) право на налог, т. е. имущественное налогообложение;

2) право отчуждать за компенсацию недвижимость для общественных нужд;

3) право полицейской власти – ограничения, установленные обществом для защиты собственных интересов;

4) право забирать имуществу в казну.

К частным правам относят:

1) возможность владения имуществом физических или юридических лиц;

2) пожизненное имущественное право;

3) права на недвижимость в соответствии с законом.

Выделяют три группы, на которые под-

разделяются источники права:

1) федеральные законы и иные нормативные правовые акты, принятые в сфере недвижимости;

2) законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

3) законы о местном самоуправлении и местные нормативные правовые акты.

Правовой основой для развития всего российского законодательства является Конституция РФ, которая имеет высшую силу и прямое воздействие. Все существующие и принимаемые правовые акты должны полностью соответствовать Конституции РФ [10; 11; 12].

Анализ нормативно-правовой среды позволил выявить причины наличия пробелов в установлении правоотношений в сфере недвижимости и отсутствия системы её регулирования нормативно-правовыми актами:

- отсутствие целостного представления, а следовательно, разработанной стратегии формирования всего рынка недвижимого имущества и отдельных его составляющих;

- отсутствие организованности и эффективного взаимодействия в органах государственной власти в плане принятия и реализации нормативно-правовых положений регулирования и управления рынком недвижимости;

- отсутствие согласованности большинства законодательных и нормативно-правовых актов, в том числе на уровне государства и регионов;

- отсутствие критериев правового положения некоторых профессиональных участников рынка недвижимости, в том числе риэлторов и управляющих объектами недвижимостью.

В результате наличия вышеуказанных пробелов в нормативно-правовой системе регулирования рынка недвижимости [13; 14], реалии его функционирования сопровождаются наличием ряда проблем (рисунок 2).

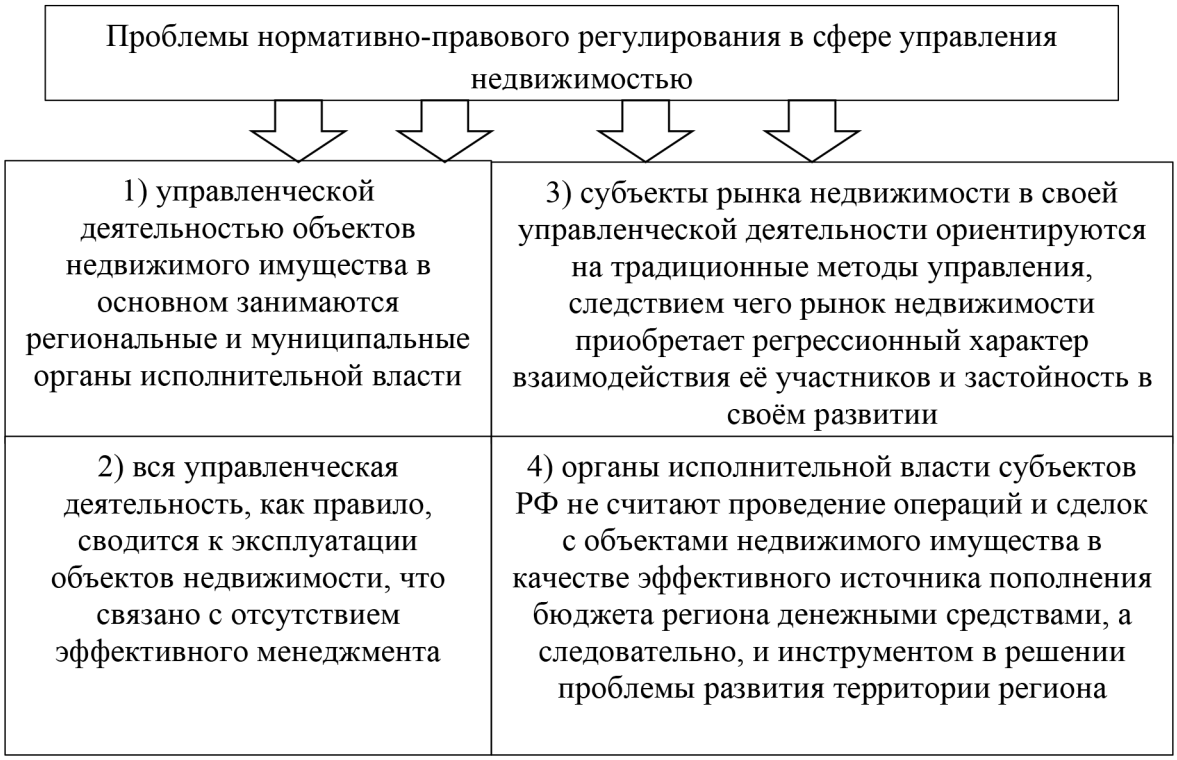


Рисунок 2. Нормативно-правовые проблемы управления недвижимостью [составлено автором]
Figure 2. Regulatory and legal issues in real estate management [compiled by the author]

Проведённый теоретико-методологический анализ научной литературы, затрагивающий проблемы нормативно-правового управления рынком недвижимости, позволяет утверждать, что на данный момент имеет место вариативность в определении данной дефиниции [15; 16; 17]. С целью снижения уровня влияния правовых ограничений на стратегии управления недвижимостью необходим учёт изменений и несоответствий в нормативно-правовой базе для устранения существующих коллизий.

Последние несколько лет сопровождались как значительным количеством изменений в области правового регулирования отношений в земельном и жилищном законодательстве, так и формированием новых подходов к применению законодательных норм в этой сфере [18; 19]. Итоги анализа представленных изменений приведены в таблице 1.

Вводимые изменения демонстрируют высокий уровень заинтересованности го-

Таблица 1. Изменения в жилищном и земельном законодательстве [составлено автором на основе действующего законодательства]
Table 1. Changes in housing and land legislation [compiled by the author based on current legislation]

Нормативный документ	Сущность изменения	Цель вводимого изменения
Земельный Кодекс – введена новая статья 85.1 (введён с 01.03.2025 г.)	Определяет понятие освоения земельных участков из состава земель населённых пунктов и предусматривает, что срок такого освоения не может составлять, по общему правилу, более трёх лет со дня приобретения прав на участок	Направлено на повышение эффективности использования земельных ресурсов путём сокращения количества заброшенных участков
Изменения в ФЗ № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» (введён с 01.03.2025 г.)	Собственники зданий, сооружений, помещений или машино-мест при отсутствии оформленных прав на земельные участки под ними, будут обязаны приобретать в собственность или в аренду такие земельные участки у государства или муниципалитета	За использование земельного участка без оформления прав на него и без внесения платы за пользование землей может последовать взыскание сумм неосновательного обогащения, процентов за пользование чужими денежными средствами и привлечение к административной ответственности
Изменения в ЗК РФ законом № 487-ФЗ от 26.12.2024 (введён с 01.03.2025 г.)	Предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований к использованию и охране земель может быть выдано должностным лицом, уполномоченным на осуществление государственного земельного надзора или муниципального земельного контроля. Для выдачи предписания достаточно факта фиксации нарушений земельного законодательства с помощью фото- или видеосъемки, без проведения контрольного мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом	Изменения направлены на оптимизацию организации и осуществления контрольных (надзорных) мероприятий государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. В связи с этим можно ожидать усиление контроля за соблюдением требований земельного законодательства со стороны государственных органов, что потребует от бизнеса более тщательного мониторинга надлежащего использования земельных участков
Порядок установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территории («ЗОУИТ»). Введён ФЗ № 485-ФЗ от 26.12.2024 (введён с 31.12.2024 г.)		
Новые основания для обмена публичных земельных участков на частные. Введены ФЗ № 494-ФЗ от 26.12.2024 (введены с 26.12.2024 г.)	Земельный участок может быть необходим для размещения объектов социальной инфраструктуры, социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов. Допускается обмен нескольких публичных участков на один частный и наоборот	Сокращение издержек при мене земельных участков, содействие развитию территорий, созданию социальной инфраструктуры и новых рабочих мест

сударства в повышении качества кадастровых работ, а также осуществлении земельного надзора и развитии системы ведения Единого государственного реестра недвижимости.

Сфера недвижимости в России регулируется обширным массивом законодательства. Однако, несмотря на принимаемые меры по систематизации и цифровизации, на практике юристы и участники рынка регулярно сталкиваются с правовыми пробелами, неопределённостью и внутренними противоречиями в законодательстве. Ниже представлен анализ ключевых проблем правоприменительной практики.

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими работу с недвижимым имуществом, являются:

- Гражданский кодекс РФ (части 1 и 2) – регулирует основания возникновения, перехода и прекращения права собственности, сделки с недвижимостью, аренду, залог;

- Жилищный кодекс РФ – определяет порядок пользования жилыми помещениями, права собственников и нанимателей, отношения в многоквартирных домах;

- Земельный кодекс РФ – регулирует вопросы владения, пользования и распоряжения земельными участками;

- Градостроительный кодекс РФ – устанавливает нормы территориального планирования, проектирования и застройки;

- Федеральный закон № 218-ФЗ от 13.07.2015 «О государственной регистрации недвижимости» – регламентирует ведение ЕГРН, кадастровый учёт и регистрацию прав;

- Федеральный закон № 214-ФЗ от 30.12.2004 «Об участии в долевом строительстве» – регулирует отношения между дольщиками и застройщиками;

- Федеральный закон № 102-ФЗ от 16.07.1998 «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

На основании проведённого анализа выделены ключевые проблемы в нормативно-правовых актах в земельном и жилищном законодательстве (рисунок 3).

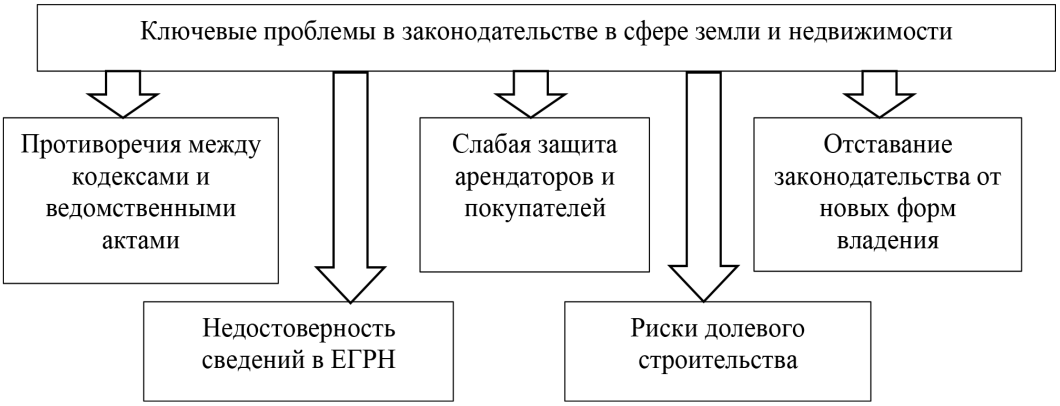


Рисунок 3. Нормативные проблемы земельного и жилищного законодательства [составлено автором]
Figure 3. Regulatory issues in land and housing legislation [compiled by the author]

Существует несогласованность между различными законодательными документами. Например, порядок оформления прав на самовольные постройки трактуется по-разному в Гражданском и Градостроительном кодексах. Такой порядок приводит к возникновению судебных споров и возникновению рисков при осуществлении сделок. Практика показывает, что регулярно возникают ошибки в Едином государственном реестре недвижимости, такие как: дублирование объектов, предоставлении недостоверных сведений о границах участков и отсутствии обременений. Разница в координатах, даже не большая, может привести к возникновению спора или полному отказу от сделки. Необходимо отметить, что с возникновением проектного финансирования не исчезли такие проблемы дольщиков, как использование эскроу-счетов. Достаточно часто встречаются примеры банкротства застройщиков, нарушения сроков сдачи и ограничения прав потребителей. К тому же, слабой остаётся судебная защита дольщиков до момента получения акта приёма-передачи. При смене собственника происходит игнорирование интересов арендаторов. Несмотря на регистрацию в ЕГРН, присутствует возможность оспаривания сделок купли-продажи по основаниям, связанным с правами третьих лиц. Особенно уязвимыми остаются сделки с объектами, унаследованными или приобретёнными по доверенности. Существующее законодательство не адаптировано под современные практики: ко-ливинги, апарт-отели, цифровые платформы для аренды и токенизация прав собственности. Юридическая квалификация таких объектов вызывает споры как в нотариальной, так и в судебной практике.

Таким образом, назрела необходимость в проведении реформ в области недвижимости. А именно: гармонизации законодательства с целью устранения противоречий между ключевыми кодексами; цифровизации и чистки ЕГРН: улучшении качества данных и ускорении процедур; обновлении правовых подходов к новым форматам владения и использования объектов; усилении судебной защиты слабых сторон в сделках – арендаторов, дольщиков, покупателей жилья. Для практикующих юристов это обеспечит необходимость регулярного мониторинга изменений, активного участия в правоприменительной практике и внимательного анализа рисков даже в типовых сделках.

Рынок недвижимости в России традиционно рассматривается как одно из наиболее стабильных направлений инвестиций. Рост стоимости квадратного метра, высокая концентрация населения в крупных агломерациях, а также спрос на арендное жильё формируют устойчивый интерес к приобретению объектов, как для личного пользования, так и с инвестиционными целями. Вместе с тем правоприменительная практика свидетельствует: покупка недвижимости сопряжена с целым рядом юридических рисков, связанных как с первичным, так и со вторичным рынком. Их игнорирование может привести к утрате вложенных средств или к длительным судебным спорам. В результате исследования литературы и практики по вопросам возникновения рисков при сделках с жилой недвижимостью и земельными участками выделены основные риски и способы их минимизации (рисунок 4).

Этот алгоритм представляет собой практический инструмент для системного управления правовыми рисками и может быть адаптирован для различных типов объектов недвижимости и моделей управления.

Инвестиции в недвижимость остаются привлекательными и экономически оправданными, но сопряжены с высоким уровнем юридических рисков. Их минимизация возможна только при комплексной правовой экспертизе объекта и документов. Российское законодательство последовательно усиливает защиту покупате-

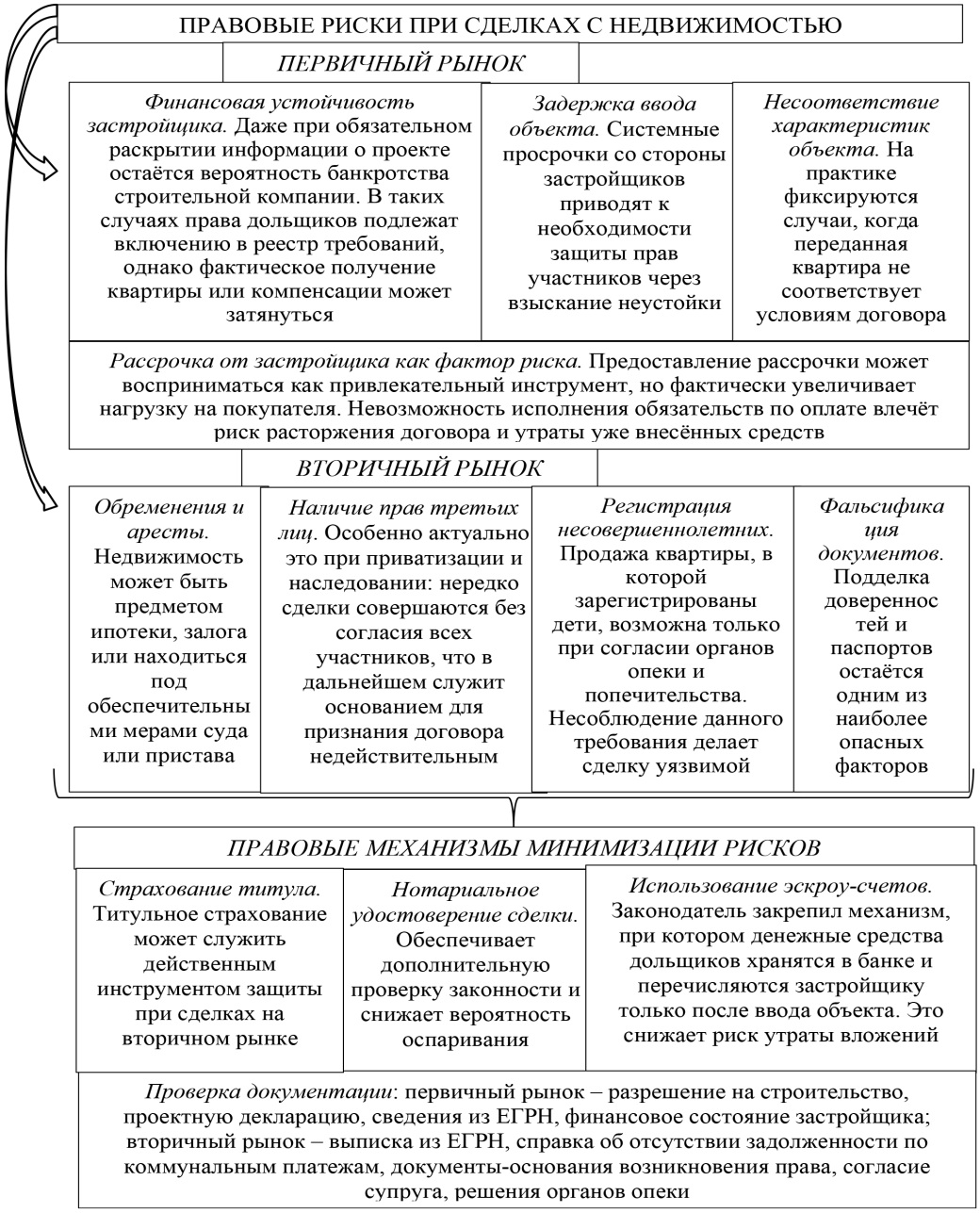


Рисунок 4. Правовые риски при операциях с недвижимостью и способы их минимизации [составлено автором]
Figure 4. Legal risks in real estate transactions and ways to minimize them [compiled by the author]

лей, однако в сравнении с европейскими странами акцент по-прежнему делается на самостоятельной проверке со стороны приобретателя. В этой связи участие квалифицированного юриста при подготовке и сопровождении сделки выступает необходимостью, обеспечивающей сохранность инвестиций и юридическую чистоту сделки.

Центральным результатом исследования стала разработка комплексного алгоритма учёта правовых ограничений в управленческих моделях, состоящего из шести последовательных этапов (рисунок 5).

Первоначальный этап правового мониторинга предполагает создание системы постоянного отслеживания законодательных изменений на всех уровнях власти с использованием специализированного программного обеспечения, позволяющего оперативно выявлять потенциально опасные для бизнеса законодательные инициативы. Особое значение имеет настройка системы фильтрации и ранжирования информации по степени значимости для конкретного бизнеса, что является основой для эффективного управления рисками.

Этап идентификации ограничений требует проведения детального анализа применяемых норм и выявления потенциальных коллизий между различными правовыми актами, что предполагает привлечение высококвалифицированных юридических специалистов, обладающих экспертизой в конкретной предметной

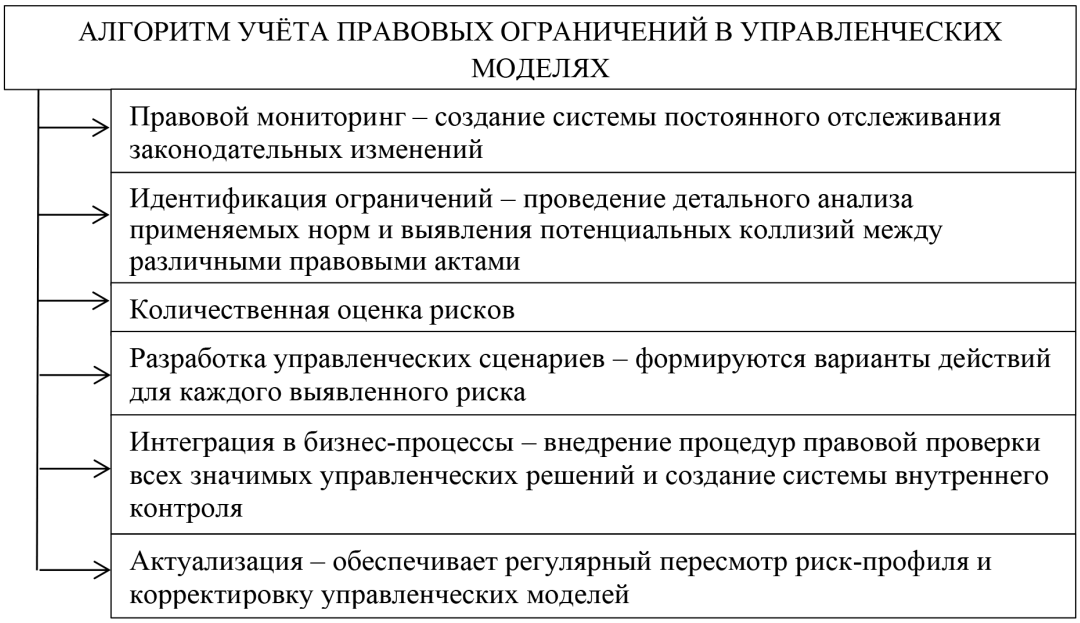


Рисунок 5. Алгоритм учёта правовых ограничений в управленческих моделях недвижимости [составлено автором]
Figure 5. Algorithm for accounting for legal restrictions in real estate management models [compiled by the author]

области. На этом этапе особенно важным является анализ не только действующих нормативных актов, но и законопроектов, находящихся на рассмотрении в законодательных органах, что позволяет осуществлять проактивное управление рисками.

Особую сложность представляет количественная оценка рисков, требующая разработки специальных методик расчёта вероятности наступления рисковых событий и их финансовых последствий, включая прямые убытки и упущенные выгоды. Для получения адекватной оценки целесообразно принимать во внимание не только непосредственные финансовые потери, но и возникающие репутационные риски и возможное влияние на стоимость компании в долгосрочной перспективе. Реализация представленного подхода обеспечивает комплексность предлагаемой методологии.

При разработке управленческих сценариев для каждого выявленного риска формируются варианты действий. При этом оценивается эффективность возможных мер и проводится расчёт затрат на их реализацию. Такой подход, в условиях правовой неопределённости, позволяет выбрать оптимальную стратегию поведения. Ключевым элементом системы управления является концентрация внимания на разработке превентивных мер, позволяющих предотвратить реализацию правовых рисков или минимизировать их последствия.

Интеграция в бизнес-процессы предполагает внедрение процедур правовой проверки всех значимых управленческих решений и создание системы внутреннего контроля, обеспечивающей соблюдение установленных регламентов и стандартов. Этот этап требует тесного взаимодействия юридической службы с другими структурными подразделениями компании и интеграции правового риск-менеджмента в общую систему корпоративного управления, что подтверждает практическую значимость разработанного алгоритма.

Завершающий этап постоянной актуализации обеспечивает регулярный пересмотр риск-профиля и корректировку управленческих моделей в соответствии с изменениями правовой среды, что является необходимым условием поддержания эффективности системы управления правовыми рисками в долгосрочной перспективе. Особое внимание на этом этапе уделяется анализу эффективности принятых мер и их корректировке с учётом накопленного опыта, что позволяет постепенно совершенствовать систему управления.

Наиболее успешно алгоритм может быть применён в управлении сложными объектами, требующими согласования на различных уровнях власти, где традиционные методы управления могут демонстрировать низкую эффективность. Внедрение алгоритма позволит значительно сократить сроки получения необходимых согласований и снизить количество отказов в выдаче разрешительной документации.

Перспективы дальнейшего развития методологии учёта правовых ограничений связаны с цифровизацией процессов правового мониторинга и созданием интеллектуальных систем анализа нормативных актов. Развитие технологий искусственного интеллекта открывает новые возможности для автоматизации процессов анализа нормативных документов и выявления потенциальных рисков, что позво-

лит существенно повысить эффективность системы управления правовыми рисками.

Выводы

В результате проведённого исследования пришли к следующим выводам:

1. Современная система правового регулирования в сфере недвижимости характеризуется высокой динамикой изменений и возрастающей сложностью, что требует разработки специализированных методик учёта правовых ограничений при принятии управленческих решений. Управляющим компаниям необходимо создавать системы постоянного мониторинга законодательных изменений и разрабатывать процедуры оперативной адаптации к новым правовым реалиям.

2. Анализ тенденций развития земельного и жилищного законодательства выявил устойчивую направленность на ужесточение контроля за использованием недвижимости и усиление защиты прав потребителей, что существенно влияет на стратегии управления объектами недвижимости. Особое значение приобретает прогнозирование законодательных изменений и их влияние на бизнес-модели управления недвижимостью, что подтверждает необходимость применения проактивного подхода к управлению правовыми рисками.

3. Выявленные системные коллизии между федеральным и региональным регулированием создают значительные правовые риски, требующие разработки специальных компенсационных механизмов и процедур адаптации управленческих моделей. Для эффективного управления необходимо учитывать региональную специфику регулирования и разрабатывать дифференцированные подходы к реализации проектов.

4. Разработанная классификация правовых рисков по критериям источника возникновения, степени влияния на стоимость объекта и возможности минимизации позволяет систематизировать подход к управлению правовыми ограничениями в сфере недвижимости. Классификация предоставляет практический инструмент для оценки рисков и разработки целевых стратегий управления, что подтверждает её практическую значимость.

5. Предложенный шестиэтапный алгоритм учёта правовых ограничений в управленческих моделях демонстрирует высокую эффективность. Алгоритм позволяет значительно снизить правовые риски и повысить инвестиционную привлекательность объектов недвижимости.

6. Перспективы развития методологии управления правовыми рисками связаны с цифровизацией процессов правового мониторинга, разработкой отраслевых стандартов и гармонизацией российских практик с международными подходами. Особое значение имеет развитие технологий искусственного интеллекта для анализа нормативных актов и выявления потенциальных рисков, что позволит существенно повысить эффективность системы управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

3. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 14.

4. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

5. Гончаров А.И. Правовое регулирование управления многоквартирными домами: проблемы и перспективы // Закон. 2022. № 3. С. 112-125.

6. Кравченко Т.В. Правовые ограничения как фактор стоимости недвижимости // Имущественные отношения в РФ. 2022. № 4. С. 23-35.

7. Орлов Д.М. Правовые аспекты управления рисками в жилищном строительстве // Строительное право. 2022. № 1. С. 44-57.

8. Тарасов И.Н. Методы оценки правовых рисков в управлении недвижимостью // Управление риском. 2022. № 2. С. 22-34.

9. Яковлев А.С. Международный опыт управления правовыми рисками в недвижимости // Мировая экономика и международные отношения. 2022. № 3. С. 33-46.

10. Зейналова Л.М., Журавлёва А.В. Проблемы ограничения и обременения права собственности граждан на жилое помещение в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2022. № 1(205). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-ogranicheniya-i-obremeneniya-prava-sobstvennosti-grazhdan-na-zhiloe-pomeschenie-v-rossiyskoy-federatsii.

11. Мисник Г.А., Лужина А.Н. Актуальные проблемы правового регулирования в сфере недвижимости: учебное пособие. Москва: РГУП, 2022. 96 с. ISBN 978-5-00209-007-5. URL: https://znanium.ru/catalog/product/2069312.

12. Бугаевская В.В., Сафина А.А., Горбушин М.А., Черкасова Н.А. Подходы к управлению недвижимостью в условиях цифровизации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2024. Том 14. № 10А. С. 405-413.

13. Ячменев Ю.В. Недвижимость: теоретические и нормативно-правовые аспекты // Правда и закон. 2025. № 1(31).

14. Шиляев А.С. Оценка эффективности системы управления в сфере недвижимости // Прогрессивная экономика. 2024. № 4. С. 160-169. DOI: 10.54861/27131211_2024_4_160.

15. Жученко А.А. Сравнительно-правовой аспект регулирования рынка управления недвижимостью в эпоху цифровых технологий // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 8А. С. 77-85. DOI: 10.34670/AR.2025.62.25.011.

16. Проняева Л.И., Иоффе М.Е. Методические аспекты формирования стратегии управления девелоперской деятельностью на рынке недвижимости // ЕГИ. 2025. № 2(58). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskie-aspekty-formirovaniya-strategii-upravleniya-developerskoy-deyatelnostyu-na-rynke-nedvizhimosti.
17. Уварова М.Н., Польшакова Н.В., Гришина С.Ю. Методы и подходы к управлению земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения // Экономическая среда. 2025. Т. 14. № 2.
18. Зайцева О.П., Петров Е.С. Влияние рынка жилой недвижимости на финансовую эффективность предприятий агропромышленного комплекса // Фундаментальные исследования. 2025. № 6.
19. Осадчева С.А., Куртеева Л.Н., Сатдыков А.И. Анализ нормативно-правовой рамки прогнозирования и стратегического планирования в России // Профессиональное образование и рынок труда. 2024. Т. 12. № 2. С. 31-40. https://doi.org/10.52944/PORT.2024.57.2.002.
20. Сычёв А.И. Становление и развитие жилищного законодательства России // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2024. № 1(62).

Информация об авторе
Крахина Валентина Анатольевна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики, экспертизы и управления недвижимостью

REFERENCES

1. On State Registration of Real Estate: Federal Law No. 218-FZ (2015). ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/. (In Russ.)
2. Urban Development Code of the Russian Federation No. 190-FZ of December 29, 2004. 2005, No. 1 (Part I), Art. 16. (In Russ.)
3. Housing Code of the Russian Federation No. 188-FZ of December 29, 2004. ollected Legislation of the Russian Federation, 2005, No. 1 (Part I), Art. 14. (In Russ.)
4. Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ of October 25, 2001. Collected Legislation of the Russian Federation, 2001, No. 44, Art. 4147. (In Russ.)
5. Goncharov, A.I. (2022). Legal regulation of apartment building management: problems and prospects. Law, 3, 112-125. (In Russ.)
6. Kravchenko, T.V. (2022). Legal restrictions as a factor in real estate value. Property Relations in the Russian Federation, 4, 23-35. (In Russ.)
7. Orlov, D.M. (2022). Legal aspects of risk management in housing construction. Construction Law, 1, 44-57. (In Russ.)
8. Tarasov, I.N. (2022). Methods of assessing legal risks in real estate management. Risk Management, 2, 22-34. (In Russ.)
9. Yakovlev, A.S. (2022). International experience in managing legal risks in real estate. World Economy and International Relations, 3, 33-46. (In Russ.)
10. Zeinalova, L.M., Zhuravleva, A.V. (2022). Problems of limitation and encumbrance of citizens' ownership rights to residential premises in the Russian Federation. Law and State: Theory and Practice, 1(205). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-ogranicheniya-i-obremeneniya-prava-sobstvennosti-grazhdan-na-zhiloe-pomeschenie-v-rossiyskoy-federatsii. (In Russ.)
11. Misnik, G.A., Luzhina, A.N. (2022). Current Issues of Legal Regulation in the Sphere of Real Estate: textbook. Moscow: RGUP, 96 p. ISBN 978-5-00209-007-5. URL: https://znanium.ru/catalog/product/2069312. (In Russ.)
12. Bugaevskaya, V.V., Safina, A.A., Gorbushin, M.A., Cherkasova, N.A. (2024). Approaches to real estate management in the context of digitalization. Economy: Yesterday, Today, Tomorrow, 14(10A), 405-413. (In Russ.)
13. Yachmenev, Yu.V. (2025). Real estate: theoretical and regulatory aspects. Truth and Law, 1(31). (In Russ.)
14. Shilyaev, A.S. (2024). Assessing the effectiveness of the management system in the real estate sector. Progressive Economics, 4, 160-169. DOI: 10.54861/27131211_2024_4_160. (In Russ.)
15. Zhuchenko, A.A. (2025). Comparative legal aspect of regulation of the real estate management market in the digital age. Issues of Russian and International Law, 15(8A), 77-85. DOI: 10.34670/AR.2025.62.25.011. (In Russ.)
16. Pronyaeva, L.I., Ioffe, M.E. (2025). Methodological aspects of forming a strategy for managing development activities in the real estate market. EGI, 2(58). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskie-aspekty-formirovaniya-strategii-upravleniya-developerskoy-deyatelnostyu-na-rynke-nedvizhimosti. (In Russ.)
17. Uvarova, M.N., Polshakova, N.V., Grishina, S.Yu. (2025). Methods and approaches to agricultural land management. Economic Environment, 14(2). (In Russ.)
18. Zaitseva, O.P., Petrov, E.S. (2025). The impact of the residential real estate market on the financial efficiency of agricultural enterprises. Fundamental Research, 6. (In Russ.)
19. Osadcheva, S.A., Kurteeva, L.N., Satdikov, A.I. (2024). Analysis of the regulatory framework for forecasting and strategic planning in Russia. Professional Education and the Labor Market, 12(2), 31-40. DOI: 10.52944/PORT.2024.57.2.002. (In Russ.)
20. Sychev, A.I. (2024). Formation and development of housing legislation in Russia. Bulletin of the St. Petersburg Law Academy, 1(62). (In Russ.)

Information about the author
Valentina A. Krakhina – Ph. D. (Economics), Associate Professor, Department of Economics, Expertise and Real Estate Management

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 03.12.2025
Поступила после рецензирования 25.02.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 342.95+338.23
JEL: K19, H11
EDN: YNNEDX

Оригинальная научная статья
ВАК 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНЫХ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Роман Вадимович Нагорных

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования «Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний», Российская Федерация, 160002, Вологодская область, г. Вологда, ул. Щетинина, д. 2, e-mail: nagornikh-vipe@mail.ru, ORCID: 0000-0002-4765-8550

Аннотация. **Введение.** Представленное исследование посвящено анализу основных проблем развития института административных процедур в публичном управлении и обоснование необходимости принятия соответствующего Федерального закона «Об административных процедурах в Российской Федерации». В статье обосновываются выводы о необходимости дальнейшего развития в нашей стране законодательства об административных процедурах в рамках положений модельного закона «Об административных процедурах», принятого Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ модельного закона «Об административных процедурах» и рекомендованного для использования в национальном законодательстве.

Методы. Исследование основано на применении базовых методов административно-правовой науки: формально-юридического, социологического, системного анализа, правового прогнозирования и контент-анализа. Применялись общенаучные методы систематизации, классификации, анализа и синтеза для выявления общих подходов и ключевых различий в современных подходах к оценке административно-правового регулирования в сфере позитивного публичного управления и расширения практики применения различных позитивных административных процедур в рассматриваемом сегменте регулирования правоотношений.

Результаты. Доказано, что в нашей стране формирование единой системы публичной власти ещё не завершено. Разнонаправленные процессы децентрализации линейного административного государства за счёт создания гибридных (квазигосударственных и надгосударственных) структур, увеличения полномочий уже существующих негосударственных структур, виртуализации сферы публичного управления, применение машинного интеллекта и других цифровых технологий, неизбежно приведёт к появлению принципиально новой архитектуры публичной власти в нашей стране. Новая архитектура публичной власти, основанная на принципах демократизации, дебюрократизации, децентрализации и деконцентрации, всё более приобретает черты сетевой структуры и требует формирования адекватной современным вызовам системы административно-правового регулирования в сфере публичного управления.

Обсуждение. На основе анализа актуальных проблем становления и развития в нашей стране административно-процессуального регулирования в сфере позитивного публичного управления предложены практические рекомендации по принятию Федерального закона «Об административных процедурах в Российской Федерации». Разработанные положения могут служить основой для создания отечественной системы административных процедур в сфере публичного управления как правовых средств защиты прав и свобод граждан от избыточного административного усмотрения и административного произвола, а также обеспечения соблюдения баланса публичных и частных интересов в сфере публичного управления.

Ключевые слова: публичное управление, административный процесс, административные процедуры, административное дело.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Нагорных Р.В. Органы публичной исполнительной власти и иные публично-правовые образования // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 213-220. EDN: YNNEDX

© Нагорных Р.В., 2026

UDC 342.95+338.23
JEL: K19, H11
EDN: YNNEDX

Original scientific article
HAC 5.1.2. Public Law Sciences
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES AND OTHER PUBLIC LEGAL ENTITIES

Roman V. Nagornykh

Federal State Educational Institution of Higher Education "Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service," Russian Federation, 160002, Vologda region, Vologda, Shchetinina str., 2, e-mail: nagornikh-vipe@mail.ru, ORCID: 0000-0002-4765-8550

Annotation. **Introduction.** The presented study is devoted to the analysis of the main problems of the development of the institution of administrative procedures in public administration and the justification of the need to adopt the relevant Federal Law "On Administrative Procedures in the Russian Federation". The article substantiates the conclusions about the need to further develop the legislation on administrative procedures in our country within the framework of the provisions of the Model Law "On Administrative Procedures" adopted by the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States and recommended for use in national legislation.

Methods. The study is based on the application of basic methods of administrative and legal science: formal legal, sociological, systems analysis, legal forecasting and content analysis. General scientific methods of systematization, classification, analysis and synthesis were used to identify common approaches and key differences in modern approaches to assessing administrative and legal regulation in the field of positive public administration and to expand the practice of applying various positive administrative procedures in the segment of regulation of legal relations under consideration.

Results. It has been proven that in our country the formation of a unified system of public power has not yet been completed. The multidirectional processes of decentralization of the linear administrative state through the creation of hybrid (quasi-state and supranational) structures, increasing the powers of existing non-state structures, virtualization of the sphere of public administration, the use of machine intelligence and other digital technologies will inevitably lead to the emergence of a fundamentally new architecture of public power in our country. The new architecture of public power, based on the principles of democratization, de-bureaucratization, decentralization and deconcentration, is increasingly acquiring the features of a network structure and requires the formation of a system of administrative and legal regulation adequate to modern challenges in the field of public administration.

Discussion. Based on the analysis of topical problems of the formation and development in our country of administrative and procedural regulation in the field of positive public administration, practical recommendations were proposed for the adoption of the Federal Law "On Administrative Procedures." The developed provisions can serve as the basis for creating a domestic system of administrative procedures in the field of public administration as legal means of protecting the rights and freedoms of citizens from excessive administrative discretion and administrative arbitrariness, as well as ensuring a balance of public and private interests in the field of public administration.

Keywords: public administration, administrative process, administrative procedures, administrative business.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Nagornykh, R.V. (2026). Public executive authorities and other public legal entities. Public administration and law, 2(10), 213-220. EDN: YNNEDX

Введение

Публичная власть присуща любым развитым сообществам людей и связана с реализацией этими сообществами способности к самоорганизации и самоуправлению. В основе публичной власти лежит обязанность одних людей подчиняться воле других [1, с. 50]. Необходимость подчинения порождает саму возможность публичной власти и публичного управления, необходимых для организации совместной деятельности людей по достижению как-либо социально полезных целей.

Развитие производственных отношений исторически привело к появлению различных организационных форм человеческих обществ [2, с. 79]. При этом каждая новая формация порождала всё более сложные социальные организационные (управленческие) структуры, ядром которых со временем стало выступать административное государство. Классическое административное государство является наиболее централизованной формой публичной власти, оно обладает способностью формировать и реализовывать государственную волю через механизм государственного управления, включающий в себя статическую (органы государственной власти и их должностные лица) и динамическую (управленческая организационная деятельность) подсистемы.

© Nagornykh R.V., 2026

Сегодня понятие «публичная власть» и различные производные от него широко используются в различных правовых системах. Однако впервые данный термин появился ещё в начале республиканского периода Римского государства и был закреплён в кодексе, известном как Законы XII таблиц (Leges XII tabularum, 451-450 гг. до н.э.), соответственно, в таблицах IX и X (jus publicum и sacrum), и окончательно был введён в правовой оборот древнеримским юристом Домицием Ульпианом (177-223 г. г.) [3, с. 120].

В понимании древнеримских юристов публичное право (jus publicum) противопоставлялось праву частному (jus privatum) и относилось в первую очередь к государству, а в более поздние периоды и к иным социальным структурам, выходившим за пределы непосредственно государства (церковь, международные союзы), что привело к признанию государственного права только как части публичного.

Именно древнеримское публичное право (jus publicum), закрепившее правовое положение государства и его органов, защитившее интересы Римского государства и регулировавшее взаимоотношения этого государства и частных лиц, оказало колоссальное влияние на развитие современных систем публичного права в России и в зарубежных государствах. Как отмечает О.А. Омельченко, «публичное право призвано в традиции римской юридической культуры выражать в нормативных или доктринальных требованиях совокупные интересы всего данного сообщества... Главная особенность jus publicum – это его высшая правовая сила во всей системе нормативных юридических требований, а также неподверженность изменениям со стороны воли единичного субъекта, пусть даже и полноправного» [4, с. 23].

Цель исследования

Цель исследования – освещение проблем совершенствования правового регулирования административно-процедурной деятельности органов публичной власти и иных публично-правовых образований в нашей стране в современных условиях.

Методы исследования

В исследовании применялись следующие научные методы современной административно-правовой науки: формально-юридического, социологического, системного анализа, правового прогнозирования и контент-анализа, которые позволили выявить и охарактеризовать общие закономерности развития системы административных процедур в сфере публичного управления. Применяемые методы опирались на применение общенаучных методов систематизации, классификации, анализа и синтеза для выявления общих подходов и ключевых различий в современных подходах к оценке административно-правового регулирования в сфере позитивного публичного управления и расширения практики применения различных позитивных административных процедур в рассматриваемом сегменте регулирования правоотношений.

Результаты исследования и их обсуждение

В зарубежной теории и практике правового регулирования и организации публичной власти вопросам совершенствования механизмов административно-правового регулирования уделяется самое пристальное внимание. В теоретическом плане понятие публичной власти представляет собой собирательную категорию, характеризующую структурную целостность и функциональное единство механизма государства (политической системы) и образующих его звеньев – органов государства [5, с. 85], органов государственно-территориальных и иных образований (субъектов федерации, регионов, автономных единиц и др.), органов местного самоуправления, юридических лиц публичного права (государственные компании, публично-правовые корпорации, публичные службы и др.) и иных публично-правовых образований.

В современных европейских государствах и в США термин «публичная власть» общеупотребим и закреплён во множестве нормативных правовых актах. В общем значении он используется применительно к описанию правительственных органов и иных организаций, которые выполняют общественно полезные функции или действуют в общественных интересах. Такое понимание публичной власти позволяет создавать «гибридные» организации, выполняющие как публичные, так и частные функции. Так, например, в законах Великобритании «О защите данных» 2018 года (DPA 2018), «О свободе информации» 2000 года (FOIA), а в законе Шотландии «О свободе информации» 2002 года используется подход, при котором «организация считается государственным органом или учреждением только в том случае, если она выполняет задачи, преследующие общественные интересы, или осуществляет возложенные на неё официальные полномочия» [6].

В некоторых случаях организационные структуры публичной власти национальных государств или их объединений наделяются и надгосударственными полномочиями в рамках так называемых «секторальных глобальных режимов регулирования». Особенность глобального публичного управления заключается в том, что оно напрямую связано с необходимостью организации и регулирования общественных отношений в сферах и секторах, что не может быть осуществлено действи-

ями только одного государства.

В механизмах надгосударственного секторального регулирования активно создаются различные публично-правовые режимы с применением разнообразных организационно-правовых форм – от формальных международных организаций (таких как Всемирная торговая организация, Всемирная организация здравоохранения, Продовольственная и сельскохозяйственная организация и др.) до частных учреждений с регулирующими функциями (таких, например, как ICANN (Интернет-корпорация по присвоению доменных имён и номеров).

Надгосударственные органы публичного управления формируются различными международными институтами (такими как Комиссия по пищевым стандартам, созданная ФАО и ВОЗ). Эти органы в свою очередь наделяются полномочиями заключать соглашения о взаимодействии или создавать целые управленческие сети, которые связывают различные режимы (например, соглашения между ВТО и ВОИС, между ВТО и ВОЗ). При этом органы по урегулированию споров, созданные в рамках одного из публично-правовых режимов, могут использоваться для разрешения споров, возникших в рамках других режимов (Центр арбитража и посредничества ВОИС, рассматривающий споры, связанные с доменными именами в Интернете) [7].

В нашей стране становление правового демократического государства обусловило активизацию процессов децентрализации государственной власти и делегирования государственно-властных полномочий в негосударственный сектор. Децентрализация линейного административного государства повлекла появление различных организационно-правовых форм, наделённых властными полномочиями по управлению делами в обществе, то есть расширение негосударственных форм публичной власти и публичного управления.

В соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации [8] (далее – Конституция РФ) «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Непосредственно легальное определение системы публичной власти закреплено в статье 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», в соответствии с которой «Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства».

Под органами публичной власти законодатель понимает в первую очередь органы государственной власти различных уровней и органы местного самоуправления, исключив из их числа иные организации, наделённые отдельными публичными полномочиями. В то же время иные публично-правовые образования (например, некоммерческие организации), а также юридические лица публичного права (государственные корпорации, публично-правовые компании, публичные службы и др.) к органам публичной власти законодателем не относятся.

Между тем публично-правовые образования (организационные структуры) и в нашей стране могут наделяться определёнными полномочиями в сфере публичного управления, в том числе выполнять отдельные государственные функции и оказывать государственные услуги. Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 2 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 236-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 14.07.2022) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон «О публично-правовых компаниях») публично-правовые компании создаются «в целях проведения государственной политики, предоставления государственных услуг, управления государственным имуществом, обеспечения модернизации и инновационного развития экономики, осуществления контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики, реализации особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов, а также в целях выполнения иных функций и полномочий публично-правового характера» [9].

В соответствии с частью 2 статьи 2 закона «О публично-правовых компаниях» такие организации создаются на основании федеральных законов или указов Пре-

зидента Российской Федерации и действуют на основании решения о создании публично-правовой компании и утверждаемого Правительством Российской Федерации устава. В настоящее время в России на основании федеральных законов созданы четыре публично-правовые компании (Фонд развития территорий [10], Единый регулятор азартных игр [11], Единый заказчик в сфере строительства [12], Роскадастр [13]) и две на основании указов Президента Российской Федерации (Российский экологический оператор [14] и Военно-строительная компания [15]).

Таким образом, понятие «публично-правовое образование» (публично-правовая организация) не тождественно понятию «орган публичной власти». Органы публичной власти и, прежде всего, органы государственной власти наделены исключительным суверенным правом по выработке государственной политики и определению механизма её реализации в определённой сфере, включая непосредственное самостоятельное осуществление данной политики путём нормотворческой и правоприменительной деятельности либо делегирования полномочий иным публично-правовым образованиям. В то же время к органам публичного управления могут относиться различные публично-правовые образования (публично-правовые организации), которые создаются для реализации отдельных государственных полномочий.

Органы публичной власти и организации публичного управления обладают рядом специфических признаков:

– их деятельность направлена на удовлетворение общественных (публичных) интересов, в силу чего они выступают от имени всего общества или его части (населения субъекта федерации, муниципальной территории);

– порядок их формирования и функционирования строго регламентирован нормативно-правовыми актами (конституцией, законами, подзаконными актами, актами местного самоуправления);

– деятельность этих органов носит публично-правовой характер и оформляется в виде актов управления.

В нашей стране формирование единой системы публичной власти ещё не завершено. При сохранении традиционной демократической модели государственной власти на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции РФ) субъектный состав властных субъектов существенно расширен и продолжает расширяться. Разнонаправленные процессы децентрализации линейного административного государства за счёт создания гибридных (квазигосударственных и надгосударственных) структур, увеличения полномочий уже существующих негосударственных структур, виртуализации сферы публичного управления, применение машинного интеллекта и других цифровых технологий [16, с. 175] неизбежно приведут к появлению принципиально новой архитектуры публичной власти в нашей стране. Новая архитектура публичной власти, основанная на принципах демократизации, дебюрократизации, децентрализации и деконцентрации, всё более приобретает черты сетевой структуры [17, с. 12]. Это в свою очередь создаёт условия для повышения уровня взаимодействия управленческих структур и прозрачности выработки управленческих решений, расширения форм контроля в сфере публичного управления.

С другой стороны, деятельность органов публичной власти и структур публичного управления требует тщательного нормативного регулирования. В этой связи большое значение в современном российском и зарубежном административном праве уделяется регламентации административных управленческих процедур позитивного характера, которые находят широкое применение в различных отраслях и сферах публичного управления.

Законодательство об административных процедурах, являющегося одним из важных проявлений концепции «права хорошего управления» [18], широко распространено в мировой практике. В частности, в США действует соответствующий федеральный закон – «Administrative Procedure Act» [19], регулирующий процедуры разработки и издания нормативных правовых актов, в том числе требований к опубликованию уведомлений о предлагаемых и окончательных нормативных актах в соответствующем федеральном реестре и предоставления возможности общественного их обсуждения. Данный закон также регулирует и другие действия ведомств, такие как выдача политических заявлений, лицензий и разрешений, устанавливает стандарты для судебного пересмотра, если действия ведомства нанесли ущерб или причинили вред человеку.

В свою очередь в Европейском союзе (ЕС), несмотря на отсутствие единого нормативного акта, ведётся активная дискуссия о необходимости принятия общего Европейского закона об административной процедуре, в ходе которой отмечается отсутствие общих стандартов административного судопроизводства, неоднородность законодательства об административных процедурах в отдельных государствах-членах ЕС [20]. При этом в специальных исследованиях по этому вопросу обращается внимание на то, что за последние десятилетия в ЕС разработан целый комплекс специальных административных процедур для прямой реализации правил в ряде

областей, таких как политика конкуренции, торговая политика, государственная помощь, доступ к документам ЕС, государственная служба ЕС, что привело к состоянию фрагментированного регулирования административных процедур и, самое важное, пониманию необходимости отхода от отраслевого подхода для обеспечения последовательных административных процедур в рамках ЕС [21].

Положительным примером регулирования в рассматриваемой сфере является и Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 года № 433-З «Об основах административных процедур» [22], который в настоящее время предусматривает уровневую систему административных процедур, их цифровизацию и проактивный характер [24, с. 227], что следует учитывать и при разработке российского закона в условиях формирования государством «новых контуров управления под влиянием прогрессивных ИИ-технологий» [7, с. 237].

В нашей стране работа по подготовке законодательного акта об административных процедурах осуществляется уже длительный период, однако до настоящего времени отдельного закона об административных процедурах не принято. Определённым положительным шагом в этой области регулирования следует также считать принятие Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ модельного закона «Об административных процедурах» [23], рекомендуемого для использования в национальном законодательстве. Модельный закон призван сформировать основу регулирования отношений, возникающих между административными органами и гражданами, в том числе имеющих статус индивидуальных предпринимателей, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в связи с принятием административных актов, обжалованием административных актов, действий (бездействия) административных органов, исполнением административных актов, заключением, исполнением и прекращением административного договора, административными расходами (издержками).

Выводы

Проведённый анализ проблем правового регулирования административно-процедурной деятельности органов публичной власти и иных публично-правовых образований позволил обосновать положения о том, что административное законодательство должно, прежде всего, закреплять демократические процедуры принятия нормативных актов различной юридической силы, определять полномочия органов публичной власти в этой области и систематизировать массив подзаконного регулирования.

Новый закон «Об административных процедурах в Российской Федерации» должен сформировать основу регулирования отношений, возникающих между административными органами и гражданами, в том числе имеющих статус индивидуальных предпринимателей, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в связи с принятием административных актов, обжалованием административных актов, действий (бездействия) административных органов, исполнением административных актов, заключением, исполнением и прекращением административного договора, административными расходами (издержками).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Administrative Procedure Act | Wex | US Law | LII / Legal Information Institute. URL: https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act.

2. EU administrative law – European parliament. Author: Roberta Panizza. EN Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament PE 519.207. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/519207/IPOL_ATA(2015)519207_EN.pdf.

3. Giacinto della Cananea. Administrative Procedure in Europe: National and Supranational Legislation. URL: https://pennreg.org/wp-content/uploads/2022/10/Della-Cananea-PPR-Working-Paper-2022-02.pdf.

4. Global Administrative Law: the Casebook, 3rd ed., S. Cassese, B. Carotti, L. Casini, E. Cavalieri, E. MacDonald, M. Macchia, M. Savino, eds., IRPA-IILJ, 2012. P. XXIV.

5. Public authority and public body. Practical Law. URL: https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-014-8196?

6. Бабушкина В.А. Децентрализация государственного управления как конституционный способ рассредоточения государственной власти // Государственное управление и государственная служба: актуальные проблемы и пути совершенствования: сборник научных трудов, Вологда, 30 апреля 2021 года / Федеральная служба исполнения наказаний, Вологодский институт права и экономики. Вологда: Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний, 2021. С. 10-17.

7. Балашова И.В., Деркач А.А. Развитие электронного правительства в России: от международных стандартов к национальной практике // Государственное управление и право. 2025. № 2(06). С. 226-237. EDN: EJLGYJ.

8. Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 года № 433-З «Об основах административных процедур» // Зарегистрирован в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь 29 октября 2008 г. № 2/1530.

9. Караваева Ю.И. Современные цифровые технологии и проблема обеспечения прав человека // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 9(133). С. 170-176.

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
11. Оботурова Н.С. Проблема насилия в философии права И.А. Ильина в историческом и современном контексте // Ius Publicum et Privatum. 2025. № 1(29). С. 46-51.
12. Омельченко О.А. Римское право: учебник. Издание второе, исправленное и дополненное. Москва: ТОН-Остожье, 2000. 208 с.
13. Покровский И.А. История римского права / вступ. ст., пер. с лат., науч. ред. и коммент. А.Д. Рудокваса; Центр изуч. рим. права. Санкт-Петербург: Лет.сад, 1998. 555 с.
14. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 28 октября 2022 года № 54-28 О модельном законе «Об административных процедурах» (Самарканд, Республика Узбекистан) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39823499.
15. Указ Президента РФ от 14 января 2019 года № 8 (ред. от 24.05.2023) «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твёрдыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2024) // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 234.
16. Указ Президента РФ от 18 октября 2019 года № 504 (ред. от 20.10.2023) «О создании публично-правовой компании "Военно-строительная компания"» // СЗ РФ. 2019. № 42 (часть III). Ст. 5894.
17. Федеральный закон «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22 декабря 2020 года № 435-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8581.
18. Федеральный закон «О публично-правовой компании «Единый регулятор азартных игр» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2020 года № 493-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 2021. (часть I). Ст. 32.
19. Федеральный закон «О публично-правовой компании "Роскадастр"» от 30 декабря 2021 года № 448-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 2022. № 1 (Часть I). Ст. 17.
20. Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 218-ФЗ (ред. от 03.02.2025) «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4767.
21. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 236-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 14.07.2022) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4169.
22. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. Москва: Сов. энциклопедия, 1983. 839 с.
23. Хартия Европейского Союза об основных правах (Страсбург, 12 декабря 2007 г.) (2016/C 202/02). URL: https://base.garant.ru/71672404/.
24. Чернобаева С.В. Залавская А.В., Рощина Ю.О. Инновационные цифровые решения как фактор оптимизации процессов государственного менеджмента // Государственное управление и право. 2025. № 3(07). С. 216-235. EDN: QPIAGU.
25. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства: В связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана. Москва: Политиздат, 1989. 222 с.

Информация об авторе
Нагорных Роман Вадимович – профессор кафедры административно-правовых дисциплин Вологодского института права и экономики ФСИН России, доктор юридических наук, доцент, почётный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

REFERENCES

1. Administrative Procedure Act | Wex | US Law | LII / Legal Information Institute. URL: https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act.
2. Panizza, R. EU administrative law. European Parliament. EN Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. PE 519.207. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/519207/IPOL_ATA(2015)519207_EN.pdf.
3. Della Cananea, G. Administrative Procedure in Europe: National and Supranational Legislation. URL: https://pennreg.org/wp-content/uploads/2022/10/Della-Cananea-PPR-Working-Paper-2022-02.pdf.
4. Cassese, S., Carotti, B., Casini, L., Cavalieri, E., MacDonald, E., Macchia, M., Savino, M. (eds.) (2012). Global Administrative Law: the Casebook, 3rd ed. IRPA-IILJ, XXIV p.
5. Public authority and public body. Practical Law. URL: https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-014-8196?
6. Babushkina, V.A. (2021). Decentralization of public administration as a constitutional way of dispersing state power. Public Administration and Public Service: Current Problems and Ways of Improvement: collection of scientific papers. Vologda: Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, 10-17. (In Russ.)
7. Balashova, I.V., Derkach, A.A. (2025). Development of e-government in Russia: from international standards to national practice. Public Administration and Law, 2(06), 226-237. EDN: EJLGYJ. (In Russ.)

8. Law of the Republic of Belarus No. 433-Z of October 28, 2008 "On the Fundamentals of Administrative Procedures". Registered in the National Register of Legal Acts of the Republic of Belarus on October 29, 2008 No. 2/1530. (In Russ.)
9. Karavaeva, Yu.I. (2025). Modern digital technologies and the problem of ensuring human rights. Bulletin of the Kutafin University (MSAL), 9(133), 170-176. (In Russ.)
10. Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (In Russ.)
11. Oboturova, N.S. (2025). The problem of violence in the philosophy of law of I.A. Ilyin in historical and modern context. Ius Publicum et Privatum, 1(29), 46-51. (In Russ.)
12. Omelchenko, O.A. (2000). Roman Law: textbook. 2nd ed., rev. and suppl. Moscow: TON-Ostozhye, 208 p. (In Russ.)
13. Pokrovsky, I.A. (1998). History of Roman Law. Transl. from Latin, ed. and comm. by A.D. Rudokvas. St. Petersburg: Letniy Sad, 555 p. (In Russ.)
14. Resolution of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States No. 54-28 of October 28, 2022 "On the Model Law 'On Administrative Procedures'". URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39823499 (In Russ.)
15. Decree of the President of the Russian Federation No. 8 of January 14, 2019 (as amended on May 24, 2023) "On the Establishment of the Public Law Company for the Formation of an Integrated System for the Management of Solid Municipal Waste 'Russian Environmental Operator'". Collected Legislation of the Russian Federation, 2019, No. 3, Art. 234. (In Russ.)
16. Decree of the President of the Russian Federation No. 504 of October 18, 2019 (as amended on October 20, 2023) "On the Establishment of the Public Law Company 'Military Construction Company'". Collected Legislation of the Russian Federation, 2019, No. 42 (Part III), Art. 5894. (In Russ.)
17. Federal Law No. 435-FZ of December 22, 2020 "On the Public Law Company 'Single Customer in Construction' and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation". Collected Legislation of the Russian Federation, 2020, No. 52 (Part I), Art. 8581. (In Russ.)
18. Federal Law No. 493-FZ of December 30, 2020 "On the Public Law Company 'Single Gambling Regulator' and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation". Collected Legislation of the Russian Federation, 2021, (Part I), Art. 32. (In Russ.)
19. Federal Law No. 448-FZ of December 30, 2021 "On the Public Law Company 'Roskadastr'". Collected Legislation of the Russian Federation, 2022, No. 1 (Part I), Art. 17. (In Russ.)
20. Federal Law No. 218-FZ of July 29, 2017 (as amended on February 3, 2025) "On the Public Law Company 'Territorial Development Fund' and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation". Collected Legislation of the Russian Federation, 2017, No. 31 (Part I), Art. 4767. (In Russ.)
21. Federal Law No. 236-FZ of July 3, 2016 (as amended on December 30, 2021, with amendments of July 14, 2022) "On Public Law Companies in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation". Collected Legislation of the Russian Federation, 2016, No. 27 (Part I), Art. 4169. (In Russ.)
22. Ilyichev, L.F. et al. (eds.) (1983). Philosophical Encyclopedic Dictionary. Moscow: Soviet Encyclopedia, 839 p. (In Russ.)
23. Charter of Fundamental Rights of the European Union (Strasbourg, December 12, 2007) (2016/C 202/02). URL: https://base.garant.ru/71672404/ (In Russ.)
24. Chernobaeva, S.V., Zalavskaya, A.V., Roshchina, Yu.O. (2025). Innovative digital solutions as a factor of optimizing public management processes. Public Administration and Law, 3(07), 216-235. EDN: QPIAGU. (In Russ.)
25. Engels, F. (1989). The Origin of the Family, Private Property and the State: In Connection with the Researches of Lewis G. Morgan. Moscow: Politizdat, 222 p. (In Russ.)

Information about the author
Roman V. Nagornykh – Professor in the Department of Administrative and Legal Disciplines at the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, a Doctor of Law, an associate professor, and an honorary worker of higher professional education in the Russian Federation

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 08.02.2026
Поступила после рецензирования 04.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 349.41
JEL: K19
EDN: SCBTJR

Оригинальная научная статья
ВАК 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА-КУРОРТА СОЧИ

Лия Леонидовна Кавшбая

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Сочинский государственный университет», Российская Федерация, 354000, г. Сочи, ул. Пластунская, 94, e-mail: kavshbayall@sutr.ru

Аннотация. **Введение.** Современное развитие системы публичного управления в Российской Федерации обусловлено необходимостью повышения эффективности регулирования природопользования и обеспечения экологической безопасности. Земля как важнейший природный ресурс требует комплексного правового регулирования и постоянного контроля со стороны государства. В этой связи государственный мониторинг земель выступает одним из ключевых инструментов информационного обеспечения управленческой деятельности. Он позволяет получать достоверные сведения о состоянии земельного фонда, выявлять негативные изменения и формировать обоснованные управленческие решения. В современных условиях трансформации системы публичного управления и усиления экологической повестки возрастает значение правовых механизмов обеспечения рационального использования земельных ресурсов. Цель данного исследования – теоретико-правовой анализ института государственного мониторинга земель в Российской Федерации на примере муниципального образования города-курорта Сочи, а также материалов судебной практики судов города Сочи и Краснодарского края по делам, связанным с самовольным занятием земельных участков, нарушением режима особо охраняемых природных территорий, оспариванием регистрационных действий и признанием недействительными сделок с земельными участками.

Методы. Металогическую основу исследования составили общенаучные и частно-научные методы познания. В частности, использованы: формально-юридический метод – при анализе норм земельного и экологического законодательства; сравнительно-правовой метод – при исследовании различных подходов к пониманию мониторинга земель; системный метод позволил определить место мониторинга земель в системе публичного управления; аналитический метод – при изучении научных публикаций и монографий. Эмпирическую базу исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации, а также научные труды отечественных авторов в области земельного и экологического права.

Результаты. В ходе исследования установлено, что государственный мониторинг земель представляет собой сложный межотраслевой правовой институт. Определено, что в системе публичного управления мониторинг земель выполняет роль информационного обеспечения деятельности органов государственной власти. Анализ нормативной базы показал, что правовое регулирование мониторинга носит фрагментарный характер и требует систематизации.

Обсуждение. Полученные результаты подтверждают выводы, представленные в научной литературе. Мониторинг земель рассматривается как элемент государственного управления, обеспечивающий реализацию экологической функции государства. Как отмечается в научных исследованиях, внедрение геоинформационных систем (ГИС) способно существенно повысить эффективность мониторинга. Представляется целесообразным: разработать единый нормативный акт, регулирующий мониторинг земель; обеспечить интеграцию информационных систем; усилить цифровизацию процессов.

Ключевые слова: государственный мониторинг земель, земельное право, публичная собственность, ЕГРН, государственный контроль, ГИС, земельный контроль в Сочи.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Кавшбая Л.Л. Государственный мониторинг земель: правовой анализ на примере города-курорта Сочи // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 221-231. EDN: SCBTJR

© Кавшбая Л.Л., 2026

UDC 349.41
JEL: K19
EDN: SCBTJR

Original scientific article
HAC 5.1.2. Public Law Sciences

STATE MONITORING OF LANDS: A LEGAL ANALYSIS USING THE EXAMPLE OF THE RESORT CITY OF SOCHI

Liya L. Kavshbaya

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Sochi State University», Russian Federation, 354000, Sochi, 94 Plastunskaya St., e-mail: kavshbayall@sutr.ru

Annotation. **Introduction.** The current development of the public administration system in the Russian Federation is driven by the need to improve the efficiency of environmental management regulation and ensure environmental safety. Land, as a vital natural resource, requires comprehensive legal regulation and constant control by the state. In this regard, state land monitoring is one of the key instruments for providing information support for management activities. It allows us to obtain reliable information about the state of the land fund, identify negative changes and form informed management decisions. In the current context of the transformation of the public administration system and the strengthening of the environmental agenda, the importance of legal mechanisms for ensuring the rational use of land resources is increasing. The purpose of this study is to provide a theoretical and legal analysis of the institution of state land monitoring in the Russian Federation using the example of the municipality of the resort city of Sochi, as well as materials from the judicial practice of the courts of the city of Sochi and the Krasnodar Territory in cases related to the unauthorized occupation of land plots, violation of the regime of specially protected natural areas, challenging registration actions and invalidating transactions with land plots.

Methods. The metalogical basis of the study was formed by general and specific scientific methods of inquiry. Specifically, the following were used: a formal legal method to analyze land and environmental legislation; a comparative legal method to examine various approaches to understanding land monitoring; a systems method to determine the place of land monitoring in the public administration system; and an analytical method to study scientific publications and monographs.

The empirical basis for the study was formed by regulatory legal acts of the Russian Federation, as well as scientific works by Russian authors in the field of land and environmental law.

Results. The study established that state land monitoring constitutes a complex cross-sectoral legal institution. It was determined that within the system of public administration, land monitoring serves the function of information support for the activities of public authorities. An analysis of the regulatory framework revealed that the legal regulation of monitoring is fragmentary in nature and requires systematisation.

Discussion. The obtained results confirm the conclusions presented in the scientific literature. Land monitoring as an element of public administration, ensuring the implementation of the state's environmental function. As noted in scientific studies, the implementation of geographic information systems (GIS) can significantly improve the effectiveness of monitoring. It seems advisable to: develop a unified regulatory act governing land monitoring; ensure the integration of information systems; and strengthen the digitalization of processes.

Keywords: state land monitoring, land law, public property, Unified State Register of Real Estate, state control, State Information System, land control in Sochi.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Kavshbaya, L.L. (2026). State monitoring of lands: legal analysis using the example of the resort city of Sochi. Public administration and law, 2(10), 221-231. EDN: SCBTJR

Введение

Важной характеристикой правовой природы мониторинга земель является его место в системе экологического и земельного права. Законодатель прямо указывает, что государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Это означает, что нормы о мониторинге земель следует рассматривать как институт, находящийся на стыке земельного и экологического права, что предопределяет его комплексный характер.

Объектами государственного мониторинга земель выступают все земли в Российской Федерации независимо от форм собственности и форм хозяйствования. В рамках конкретных наблюдений объектами могут быть: земли субъекта Российской Федерации в целом, административного муниципального образования, а также отдельные земельные участки или их группы [1]. Такое широкое понимание объекта мониторинга обеспечивает полноту охвата и системность получаемой информации.

В научной литературе обоснованно отмечается, что специфика земельно-правовых источников пространственных данных заключается в их юридической обусловленности – обращение с ними, начиная со стадии их появления в соответствующих информационных процессах, имеет фор-

© Kavshbaya L.L., 2026

мально выраженные правовые основы [2]. Мониторинг земель наряду с земельным кадастром и оценкой воздействия на окружающую среду образует самостоятельный правовой институт, обладающий собственной структурой и нормативным содержанием.

Целеполагание является фундаментальной характеристикой любого правового института. В юридической науке отсутствует единый подход к определению правовой природы мониторинга земель. Одни авторы рассматривают его как функцию государственного управления, другие – как элемент экологического контроля.

Согласно положениям земельного законодательства Российской Федерации, государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга и включает наблюдение, оценку и прогнозирование состояния земель.

В монографических исследованиях подчёркивается, что мониторинг земель представляет собой комплексный межотраслевой институт, сочетающий нормы земельного, экологического и административного права. Применительно к мониторингу земель цели закреплены в статье 67 ЗК РФ через перечень задач, решение которых обеспечивает достижение желаемого результата.

По мнению С.А. Липски, мониторинг земель является важнейшим информационным ресурсом для реализации контрольно-надзорных полномочий [3]. Информация, полученная в ходе мониторинга, используется при проведении административных обследований объектов земельных отношений, планировании проверок и оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Земля в российском праве рассматривается одновременно как природный ресурс, объект гражданских прав и основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Особое значение в системе публичного управления земельными ресурсами имеет государственный мониторинг земель, обеспечивающий получение достоверной информации о состоянии и использовании земель. Одним из ключевых инструментов государственного воздействия в данной сфере является государственный мониторинг земель, представляющий собой элемент системы экологического мониторинга и государственного управления природопользованием.

Согласно статье 67 Земельного кодекса Российской Федерации, государственный мониторинг земель представляет собой систему наблюдений за состоянием земель, оценку и прогнозирование их изменений [4]. Его правая природа носит комплексный характер, сочетая элементы экологического, земельного и административного регулирования.

Актуальность темы обусловлена высокой степенью антропогенной нагрузки на земельные ресурсы в крупных городах, в том числе в городе-курорте Сочи. После проведения масштабных инфраструктурных преобразований и активного строительства значительно возросло количество споров, связанных с использованием земельных участков, правомерностью их предоставления и регистрации прав.

Цель исследования

Цель исследования – выявление особенности правового регулирования и практической реализации государственного мониторинга земель в условиях города-курорта Сочи, а также анализ судебной практики, в которой данные мониторинга используются в качестве доказательственной базы.

Задачи исследования: проанализировать нормативные источники регулирования мониторинга земель. Определить его место в системе государственного земельного контроля. Исследовать судебную практику по земельным спорам в городе-курорте Сочи. Сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования.

Методы исследования

Комплексный подход использования методов научного исследования позволил получить целостное представление о государственном мониторинге земель его правовой анализ на примере города-курорта Сочи. Среди методов можно выделить следующие: формально-юридический анализ, системный подход, анализ судебной практики, сравнительно-правовой метод.

Результаты исследования и их обсуждение

1. Правовое регулирование мониторинга земель представляет собой сравнительно молодой, но динамично развивающийся институт российского земельного права. Необходимость систематического наблюдения за состоянием земельного фонда обусловлено как экономическими факторами, к примеру, сохранение плодородия почв, так и экологическими, т. е. предотвращение деградации и загрязнения. Прежде чем перейти к анализу теоретико-правовой основы института мониторинга земли, считаем целесообразным обратиться к историко-правовому анализу нормативной базы мониторинга земель в России, выделить основные этапы и выявить современные тенденции. В дореволюционной России систематический государственный учёт земель вёлся, однако понятие «мониторинг» в современном смысле отсутствовало.

Отдельные элементы наблюдения за качеством земель реализовывались в рамках почвенных изысканий, проводимых

Вольным экономическим обществом и почвенными комитетами [5].

После революции 1917 года Декретом о земле был введён запрет на частную собственность, однако приоритетом стало не качественное состояние, а перераспределение угодий. Лишь с принятием Земельного кодекса РСФСР 1922 года стали появляться предпосылки для учёта земель по их хозяйственному использованию [6]. Тем не менее, правовое регулирование наблюдений за состоянием почв оставалось фрагментарным и носило ведомственный характер.

Настоящее становление института связано с принятием Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 года. Хотя термин «мониторинг» ещё не использовался, в законодательстве закреплялась обязанность проведения почвенных, геоботанических и иных обследований [7]. В 1970-е годы в системе Минсельхоза СССР была создана сеть агрохимических лабораторий, осуществлявших плановый отбор почвенных проб.

Ключевым нормативным актом стало Постановление Совмина СССР от 10 марта 1988 года № 325 «О государственном мониторинге земель в СССР», которое впервые ввело данное понятие в правовой оборот [8]. Мониторинг определялся как система наблюдений за состоянием земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки и выработки рекомендаций. Однако реализация постановления была затруднена из-за отсутствия финансирования и единой методической базы.

Распад СССР и переход к рыночной экономике потребовали нового подхода. Земельный кодекс РСФСР 1991 года закрепил мониторинг земель в качестве самостоятельной функции государственного управления (ст. 109), но подробная регламентация отсутствовала [9].

Прорывным стало Постановление Правительства РФ от 15 июля 1992 г. № 491 «О мониторинге земель в Российской Федерации», утвердившее Положение о мониторинге [10]. Согласно документу, мониторинг являлся составной частью государственного экологического мониторинга и вёлся в трёх взаимосвязанных аспектах: правовом, экономическом и техническом. В 1993 году были утверждены первые порядки сбора данных о качественном состоянии земель.

Действующий Земельный кодекс РФ 2001 года легитимировал мониторинг земель как самостоятельный институт, определив его объекты (все земли в РФ) и задачи [4]. Детализация последовала в Приказе Минэкономразвития России от 29 декабря 2017 г. № 744 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель», который действует в редакции 2021 года [11].

Начиная с 2010-х годов, вектор развития смещается в сторону цифровизации. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» предопределил создание Единой государственной системы недвижимости, в которую интегрируются данные мониторинга [12].

В 2018-2023 гг. активно внедряются технологии дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ). Постановление Правительства РФ от 14 марта 2023 г. № 396 «О государственном мониторинге земель сельскохозяйственного назначения» ввело обязательное использование данных космической съёмки для выявления неиспользуемых и зарастающих участков [13].

Ключевой проблемой современного этапа остаётся разграничение компетенций между Росреестром (мониторинг земель как объектов недвижимости), Россельхознадзором (плодородие почв) и Росгидрометом (загрязнение). Предлагаемое объединение в рамках единой информационно-аналитической системы «Земля» пока не завершено.

Таким образом, становление правового регулирования мониторинга земель в России прошло путь от разрозненных учётных мероприятий до системного межведомственного института. Основными этапами стали: 1) до 1968 г. – фрагментарные обследования; 2) 1968-1988 гг. – формирование методической базы; 3) 1988-2001 гг. – введение термина и первичное закрепление; 4) 2001-2015 гг. – кодификация в Земельном кодексе; 5) с 2015 г. – цифровая трансформация. Дальнейшее развитие должно быть направлено на унификацию подходов и устранение дублирования между федеральными органами.

2. Правовая природа государственного мониторинга земель. Рациональное использование и охрана земель в Российской Федерации являются важнейшими направлениями государственной политики. Земля выступает одновременно природным ресурсом, объектом недвижимости и пространственной основой хозяйственной деятельности. В этих условиях государственный мониторинг земель приобретает значение системного инструмента наблюдения, анализа и прогнозирования состояния земельного фонда [14]. Особую актуальность тема приобретает применительно к городу-курорту Сочи – территории с уникальными природно-климатическими условиями, высокой инвестиционной привлекательностью и наличием особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Государственный мониторинг земель (далее – ГМЗ) представляет собой комплекс мероприятий по сбору, обработке, анализу и прогнозированию данных о состоянии земельных ресурсов, включая их

качественные характеристики и правовой статус [4]. Система мониторинга обеспечивает информационную базу для государственного контроля соблюдения земельного законодательства, оценки рисков и принятия управленческих решений [15].

Актуальность темы связана с особенностью города-курорта Сочи – курортным территориальным образованием с высокой плотностью землепользования, множеством категорий земель и значительной нагрузкой на природную среду.

Цель исследования заключается в комплексном анализе теоретико-правовых основ государственного мониторинга земли, рассмотрении технологических аспектов его реализации, а также в правовом анализе материалов судебной практики по земельным спорам в Краснодарском крае. Можно сказать о возрастающей роли данных государственного мониторинга земель как доказательственной базы в судебных спорах и как инструмента обеспечения публичных интересов, а также о необходимости цифровизации мониторинга, интеграции кадастровых данных и повышения прозрачности контроля использования земельных ресурсов.

Государственный мониторинг как часть экологического контроля представляет собой информационно-аналитическую систему. Правовое регулирование данного института основывается на Земельном кодексе РФ, федеральном законодательстве о государственной регистрации недвижимости, а также подзаконных актах, регламентирующих деятельность Росреестра.

Мониторинг использования земель представляет собой наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением и разрешённым использованием. В рамках данного направления выявляются: общая площадь земель соответствующих категорий и видов разрешённого использования; площадь земельных участков, используемых не по целевому назначению; площадь неиспользуемых земельных участков (особенно в сфере жилищного и иного строительства); распределение земель по формам собственности; иные нарушения земельного законодательства.

Полученные сведения используются прежде всего при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Мониторинг состояния земель ориентирован на наблюдение за изменением количественных и качественных характеристик земель. В рамках данного направления выявляются количественные изменения площадей земель различных категорий; качественные изменения под воздействием негативных процессов: подтопления и затопления, переувлажнения и заболачивания, водной и ветровой эрозии, опустынивания, загрязнения и захламления отходами, нарушений земель при недропользовании и строительстве; процессы, связанные с состоянием лесного фонда (вырубки, гари); опасные геологические процессы (оврагообразование, оползни, сели, карст).

Такое структурирование мониторинга представляется обоснованным, поскольку позволяет разделить юридический (контроль за соблюдением правового режима) и естественнонаучный (отслеживание физического состояния) аспекты наблюдения за землями.

В отношении земель сельскохозяйственного назначения действует специальное регулирование, установленное Федеральным законом от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» [15]. Это обусловлено спецификой сельскохозяйственного использования земель и необходимостью особого контроля за плодородием почв.

Эффективность мониторинга земель напрямую зависит от полноты и достоверности используемой информации, а также от методов её получения. Приказ Росреестра от 22 июля 2021 года № П/0315 (в редакции от 23 августа 2024 года) устанавливает развёрнутую систему источников информации и методов наблюдения [1].

Мониторинг включает: наблюдение за состоянием земель; анализ количественных и качественных характеристик земель; состояние почв; выявление изменений границ участков; фиксация фактического использования земель. Следует разграничивать мониторинг и государственный земельный надзор. Если мониторинг направлен на сбор и обработку информации, то надзор предполагает применение мер административного воздействия. Формирование правового института государственного мониторинга земель в Российской Федерации неразрывно связано с процессом земельной реформы начала 1990-х годов и переходом к многообразию форм собственности на землю [16].

Как справедливо отмечает С.А. Липски, именно в этот период возникла объективная потребность в создании принципиально новой системы наблюдения за состоянием и использованием земельных ресурсов, способной обеспечить органы власти и управления достоверной информацией в условиях коренного изменения земельного строя [17]. Если в советский период учёт земель носил преимущественно фискально-учётный характер (в рамках государственного земельного кадастра), то с усложнением земельных отношений и появлением частной собственности возникла необходимость в выделении мониторинга в самостоятельную функцию управления.

В современной юридической литературе государственный мониторинг земель рассматривается в двух аспектах: как функциональная подсистема управления земельными ресурсами и как правой институт. ГМЗ выполняет базовую, связующую роль среди всех других видов мониторинга и кадастров природных ресурсов, поскольку земля выступает пространственными базисом для всех отраслей хозяйства и является основным компонентом окружающей среды. Аналогичной позиции придерживаются и другие исследователи, указывающие на его информационно-управленческую природу. Вместе с тем выявлены следующие проблемы: отсутствие единой цифровой платформы мониторинга; недостаточная координация между органами власти; неполнота правового регулирования; ограниченное использование современных технологий.

Легальная дефиниция, закреплённая в ст. 67 Земельного кодекса РФ, определяет государственный мониторинг земель как часть государственного экологического мониторинга, представляющую собой систему наблюдении оценки и прогнозирования изменении состояния земель.

Доктринальное толкование этой нормы позволяет выделить ключевые признаки ГМЗ: его публично-правовую природу, комплексный характер (включает наблюдение за правовым режимом использования и за фактическим состоянием), а также целевую направленность на информационное обеспечение органов власти и управления.

Анализ теоретико-правовых исследований, посвящённых мониторингу земель, показывает, что за последнее десятилетие меняется отношение к мониторингу земель. Новый механизм рационального использования земель и их охрана формируется из процедур наблюдения.

Согласно точке зрения С.А. Липски, правовое регулирование государственного мониторинга земель долгое время было бессистемным. Лишь в 2014 году произошли масштабные изменения в земельном праве, а дальнейшее уточнение этих положений было закреплено на уровне подзаконных нормативных актов [17].

В рамках современного подхода к государственному управлению акцент смещается с реагирования на уже возникшие проблемы на предупреждение рисков. В связи с этим мониторинг земель становится инструментом, позволяющим заблаговременно обнаруживать риски управления в области использования земельных ресурсов.

Рассматривая как пример город-курорт Сочи, можно обозначить три ключевые задачи мониторинга:

– регулятивная: она позволяет вносить коррективы в управленческие решения, включая градостроительную политику;

– информационно-аналитическая: она отвечает за формирование базы данных о состоянии земельных ресурсов;

– корректирующая (также регулятивная): обеспечивает необходимые поправки по результатам наблюдений.

Особое значение мониторинг приобретает в условиях высокой инвестиционной активности, где управленческие ошибки могут привести к утрате публичных земель или нарушению экологического режима.

Как отмечают Д.О. Добровольский и А.М. Портнов, перспективным направлением развития мониторинга является централизация процессов выявления возможных нарушений земельного законодательства на основе данных дистанционного зондирования [18]. Ключевым информационным ресурсом в этой сфере выступает Федеральная государственная информационная система «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» (ФГИС ЕЦП НСПД), концентрирующая геоданные федеральных органов исполнительной власти.

Правовой институт мониторинга земель тесно взаимодействует с иными институтами земельного и экологического права. Правильное понимание их соотношения имеет важное теоретическое и практическое значение.

3. Рассмотрим нормативно-правовую основу и структуру государственного мониторинга земель. Исследование теоретико-правовой основы ГМЗ было бы неполным без рассмотрения его нормативной архитектуры. Основным нормативным актом является Земельный кодекс РФ, который определяет цели мониторинга, а именно своевременное выявление изменений, их оценку, прогноз и выработку рекомендаций, а также разграничивает полномочия органов власти.

Следующим нормативно-правовым актом в иерархии НПА является приказ Росреестра от 22.07.2021 № П/0315 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения», который детализирует процедуру мониторинга земель [1]. В этом акте впервые на подзаконном уровне чётко разделены две основные составляющие мониторинга.

Мониторинг использования земель – наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением.

С теоретико-правовой точки зрения – это наблюдение за соблюдением правового режима, установленного в результате зонирования и категорирования земель [19].

Мониторинг состояния земель – наблюдение за изменением количествен-

ных и качественных характеристик земель, включая воздействия негативных процессов (эрозия, подтопление, загрязнения и другие).

Такое разграничение играет ключевую роль в правоприменительной практике, прежде всего в курортных зонах Краснодарского края, в частности в городе-курорте Сочи. Как подчёркивается в научных трудах по развитию Сочинской агломерации, именно мониторинг земель помог зафиксировать деградацию почв, активизацию оползней и другие процессы, которые ставят под угрозу уникальные рекреационные ресурсы.

Локальный акт установил такие виды съёмок и наблюдений: базовые, которые нужны для получения исходных данных; периодические – их проводят раз в три года для отслеживания изменений; оперативные, необходимые для сбора информации непосредственно за исследуемый период.

Такая классификация позволяет применять дифференцированный подход к сбору данных, что полностью отвечает современным тенденциям становления и развития института земельного мониторинга.

4. Информационная функция представляет собой фундаментальную теоретическую основу государственного мониторинга земель. Результаты мониторинговых наблюдений служат исходным материалом для обоснования управленческих воздействий в области земельных правоотношений. Как установлено пунктом 3 соответствующего Порядка, информационный ресурс ГМЗ является общедоступным для различных категорий потребителей: его использование предусмотрено как органами публичной власти (для осуществления контрольно-надзорных функций и иных полномочий), так и физическими и юридическими лицами.

Однако правовая доктрина обращает внимание на проблему разграничения мониторинга и контроля (надзора). По мнению некоторых авторов, несмотря на тесную связь, это разные правовые институты. Если государственный земельный надзор (муниципальный контроль) направлен на выявление и пресечение нарушений обязательных требований и предполагает взаимодействие с подконтрольным субъектом, то мониторинг носит универсальный, обезличенный характер. В идеале, сведения мониторинга должны служить информационной базой для планирования контрольных мероприятий, что закреплено и в пункте 5 Приказа № П/0315.

Применительно к городу-курорту Сочи это разграничение приобретает особую остроту. Анализ муниципальных правовых актов, в частности Административного регламента осуществления муниципального земельного контроля, показывает, что органы местного самоуправления активно используют данные о состоянии и использовании земель в своей контрольной деятельности [20]. Однако на практике, как следует из анализа нормативной базы, функционирует разрозненная система: отдельно существует ведомственный мониторинг Росреестра, отдельно – полномочия управления муниципального земельного контроля администрации город-курорт Сочи по проведению осмотра. Это ставит перед правовой наукой задачу поиска моделей эффективного взаимодействия и унификации данных, получаемых в рамках различных наблюдений.

Резюмируя результаты теоретико-правового исследования, следует констатировать, что институт государственного мониторинга земель представляет собой двухкомпонентную систему (включающую наблюдение за состоянием и использованием земель), интегрированную в систему государственного управления. Его системообразующей целью является реализация информационной функции. Эффективность данного института детерминирована уровнем нормативного правового регулирования и необходимостью чёткой делимитации его предмета от смежных правовых институтов.

Специфика мониторинга земель в городе-курорте Сочи обусловлена сложной территориальной организацией, для которой характерна контаминация земель различных категорий: населённых пунктов, лесного фонда, ООПТ и зон санитарной охраны. Регламентация первой и второй зон санитарной охраны имплементирует жёсткие рестрикции в отношении строительства и изменения целевого назначения земель. В условиях таких правовых ограничений мониторинг земель обретает статус ключевого инструмента поддержания экологического баланса и нормативной легитимности землепользования.

Анализ правоприменительной практики позволяет выделить следующие основные деликты в сфере землепользования: самовольное занятие земельных ресурсов (захват публичных или частных земель без правоустанавливающих документов); возведение объектов капитального строительства при отсутствии разрешительной документации; несанкционированное изменение функционального использования земельного участка; регистрация кадастровых и имущественных прав при отсутствии легитимных оснований. Материалы дистанционного зондирования и сведения ЕГРН активно используется органами власти при выявлении таких нарушений.

5. Судебная практика по земельным спорам в городе-курорте Сочи. Самовольное занятие земель. Решением Централь-

ного районного суда г. Сочи от 21 декабря 2023 г. по делу № 2-6639/2023 удовлетворены требования администрации об освобождении самовольно занятого земельного участка [21]. Суд установил отсутствие правоустанавливающих документов и обязал ответчика освободить участок и привести его в первоначальное состояние. Суд отметил, что сведения кадастрового учёта и материалы обследования территории подтверждают факт нарушения.

Споры о землях в границах национального парка. Решением Хостинского районного суда г. Сочи Краснодарского края дело № 2-3034/2022 г. УИД 23RS0058-01-2022-004121-91 от 28 октября 2022 г., рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по иску заместителя прокурора Краснодарского края – прокурора города Сочи, заявленного в интересах Российской Федерации, к гражданину В. о признании отсутствующим права собственности на земельный участок и по встречному иску В. к Российской Федерации в лице Межрегионального территориального Управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Краснодарском крае и Республике Адыгея о признании отсутствующим права собственности на земельный участок.

Споры о сносе самовольной постройки. Решением Арбитражного суда Краснодарского края города Краснодара по делу № А32-47708/2022 требования о сносе самовольной постройки удовлетворены [22]. В данном деле в ходе мониторинга безопасности было установлено, что на земельном участке возводится объект без получения необходимых разрешений на такое строительство. Суд указал, что отсутствие документации для разрешения строительства является основанием для признания объекта строительства самовольной постройкой и её сноса.

Споры об использовании земли не по целевому назначению. В деле Адлерского районного суд города Сочи № 2-2555-2024 администрация города-курорта Сочи при проведении контрольного мероприятия на предмет целевого использования земельного участка выявила нарушение [23]. Суд запретил осуществлять коммерческую деятельность на участке, то есть использовать его не по назначению, до получения разрешительной документации на использование земли в соответствии с фактическим состоянием.

Также решением Анапского городского суда города-курорта Анапа по делу № 2-3957/2024 запрещено ответчику использовать земельный участок в коммерческих целях [24]. В ходе данного дела администрация ныне муниципального округа провела контрольный осмотр земельного участка и выявила, что на нём находятся объекты коммерческого назначения, не имея на то соответствующего разрешения. Суд установил, что земельный участок, имеющий вид разрешённого использования для личного хозяйства, запрещено эксплуатировать в иных целях.

Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ, при разрешении споров надлежит устанавливать легитимность первоначальной регистрации вещных прав. Суд рекомендовал осуществлять детальную оценку всей совокупности доказательств, имплементируя в предмет доказывания кадастровые материалы как источники, обладающие повышенным доказательственным значением.

В практике судов Краснодарского края сформирован устойчивый подход к признанию недействительными сделок с земельными участками, совершённых в нарушение публичных интересов и установленного режима использования территорий. В качестве оснований для признания таких сделок ничтожными (оспоримыми) суды указывают на несоответствие фактического использования земель их целевому назначению, а также на выход органа, предоставившего участок, за пределы предоставленной компетенции (отсутствие полномочий).

Проведённый анализ правоприменительной практики позволяет выделить ряд системных проблем, препятствующих единообразному разрешению данной категории споров:

– отсутствие эффективного межведомственного взаимодействия и недостаточная координация деятельности органов государственного земельного надзора (мониторинга) с органами регистрации прав (Росреестр);

– отсутствие унифицированной процессуальной методики оценки доказательственной силы материалов, полученных методами дистанционного зондирования Земли (аэрофотосъёмка, космический мониторинг), что приводит к неоднозначности их интерпретации судами;

– сложности в разграничении предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и территориальными органами федеральной власти при распоряжении земельными ресурсами.

В целях совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики представляется обоснованным:

– нормативно закрепить на законодательном уровне порядок использования и критерии допустимости данных государственного мониторинга земель в качестве доказательств в судебных процессах;

– обеспечить дальнейшую цифровизацию процессов выявления и фиксации нарушений земельного законодательства, а также осуществить интеграцию профильных информационных систем (например,

ЕГРН и систем мониторинга) для создания единого цифрового контура управления земельными ресурсами.

Представляется, что такой подход позволит повысить эффективность защиты прав не только публично-правовых образований, но и добросовестных участников гражданского оборота – юридических лиц и граждан.

Выводы

Государственный мониторинг земель представляет собой основной механизм обеспечения правопорядка в сфере земельных правоотношений. На примере города-курорта Сочи подтверждается, что данные мониторинга активно применяются в судебной практике при разрешении споров, связанных с самовольным занятием земельных участков, неправомерной регистрацией вещных прав и нарушениями правового режима особо охраняемых природных территорий. Проведённый анализ свидетельствует о трансформации государственного мониторинга земель в фундаментальный инструмент публичного управления территориальным развитием.

В специфических условиях города-курорта Сочи мониторинг выполняет функцию управленческого фильтра, направленного на обеспечение баланса частных и публичных интересов. Перспективы дальнейшего развития данного института связаны с его цифровизацией, интеграцией с градостроительными информационными системами, а также с приданием результатам мониторинга официального процессуального статуса. Судебная практика демонстрирует возрастающую роль мониторинговой информации в качестве доказательной базы. В условиях курортного региона дальнейшее совершенствование правового регулирования мониторинга земель выступает необходимым условием обеспечения устойчивого развития территории.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения: Приказ Росреестра от 22.07.2021 № П/0315 (ред. от 23.08.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW.

2. Бринчук М.М. Земельно-правовые источники пространственных данных как информационной основы развития // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2025. Т. 29. № 4. С. 669-681.

3. Липски С.А. Правовое обеспечение земельного надзора (контроля) и мониторинга земель: учебное пособие. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018.140 с.

4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ / Федеральный закон. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658.

5. Докучаев В.В. Русский чернозём. СПб., 1883. С. 12-15.

6. Земельный кодекс РСФСР 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658.

7. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик от 13 декабря 1968 г. // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

8. О государственном мониторинге земель в СССР от 10 марта 1988 г. № 325 Постановление Совмина СССР / СП СССР. 1988. № 15. Ст. 43.

9. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

10. О мониторинге земель в Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 491: Постановление Правительства РФ (утратило силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 4. Ст. 197.

11. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель: Приказ Минэкономразвития России от 29 декабря 2017 г. № 744 (ред. от 24.02.2021). URL: http://pravo.gov.ru.

12. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658.

13. Постановление Правительства РФ от 14 марта 2023 г. № 396 «О государственном мониторинге земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2023. № 13. Ст. 2248.

14. Управление земельными ресурсами / Н. В. Комов, С. А. Шарипов, Ю. А. Цыпкин [и др.]. Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Научный консультант», 2020. 556 с. ISBN 978-5-907196-60-5. EDN KUWVQN.

15. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2025). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079.

16. Петрова Е.А. Государственный мониторинг земель в условиях курортных территорий // Юридический журнал. 2023. № 4. С. 12-23.

17. Липски С.А. Правовое обеспечение земельного надзора (контроля) и мониторинга земель: учебное пособие. Москва: Ай Пи Ар Медиа, 2025.142 с. ISBN 978-5-4497-3901-8.

18. Добровольский Д.О., Портнов А.М. Концепция централизованной системы планирования реализации государственного земельного надзора и мониторинга земель // Вестник СГУГиТ. 2024.Т. 29. № 3.С. 157-167.
19. Кустышева И.Н. Широкова А.А., Дубровский А.В. Мониторинг земель: учебник для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2026. 96 с. ISBN 978-5-534-13277-9.
20. Административный регламент исполнения управлением муниципального земельного контроля администрации города Сочи муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования город-курорт Сочи: Постановление администрации города Сочи от 30.12.2013 года № 2940. URL: https://sochi.ru/gorodskaya-vlast/normativno pravovyyeakty/?ELEMENT_ID=25141.
21. Решение Центрального районного суда г. Сочи от 21 декабря 2023 г. по делу № 2-6639/2023/ Решение по делу № 2-6639/2023 от 21.12.2023 – об освобождении самовольно занятого земельного участка. URL: https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-9d095772-d5b2-5366-ae43-7a066d62aa66/.
22. Решение от 23 августа 2023 г. по делу № А32-47708/2022. Арбитражный суд Краснодарского края (АС Краснодарского края). URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/5SwE67jpPa11.
23. Решение от 6 февраля 2024 года по делу № 2-2555/2024 Адлерского районного суда города Сочи. URL: https://sudact.ru/regular/doc/8g0z8sE87t1u.
24. Решение по делу № 2-3957/2024 от 31.01.2025 «О запрете использования земельного участка в коммерческих целях, возложении обязанности совершить определённые действия». URL: https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-793c9141-51fb-54e9-bb51-575bb355d8f9.

Информация об авторе
Кавшбая Лия Леонидовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и уголовного права и процесса факультета экономики и права

REFERENCES

1. Order of Rosreestr No. P/0315 of July 22, 2021 (as amended on August 23, 2024) "On Approval of the Procedure for State Monitoring of Lands, with the Exception of Agricultural Lands". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW. (In Russ.)
2. Brinchuk, M.M. (2025). Land law sources of spatial data as an information basis for development. Bulletin of Udmurt University. Series "Economics and Law", 29(4), 669-681. (In Russ.)
3. Lipski, S.A. (2018). Legal Support of Land Supervision (Control) and Land Monitoring: textbook. Saratov: IPR Media, 140 p. (In Russ.)
4. Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ of October 25, 2001. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658. (In Russ.)
5. Dokuchaev, V.V. (1883). Russian Chernozem. St. Petersburg, 12-15. (In Russ.)
6. Land Code of the RSFSR of 1922. Collection of Legislation of the RSFSR, 1922, No. 68, Art. 901. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658. (In Russ.)
7. Fundamentals of Land Legislation of the USSR and Union Republics of December 13, 1968. Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR, 1968, No. 51, Art. 485. (In Russ.)
8. Resolution of the Council of Ministers of the USSR No. 325 of March 10, 1988 "On State Monitoring of Lands in the USSR". Collection of Resolutions of the USSR, 1988, No. 15, Art. 43. (In Russ.)
9. Land Code of the RSFSR No. 1103-1 of April 25, 1991. Bulletin of the Congress of People's Deputies and Supreme Soviet of the RSFSR, 1991, No. 22, Art. 768. (In Russ.)
10. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 491 of July 15, 1992 "On Monitoring of Lands in the Russian Federation" (repealed). Collection of Acts of the President and Government of the Russian Federation, 1992, No. 4, Art. 197. (In Russ.)
11. Order of the Ministry of Economic Development of Russia No. 744 of December 29, 2017 (as amended on February 24, 2021) "On Approval of the Procedure for State Monitoring of Lands". URL: http://pravo.gov.ru. (In Russ.)
12. Federal Law No. 218-FZ of July 13, 2015 "On State Registration of Real Estate". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658. (In Russ.)
13. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 396 of March 14, 2023 "On State Monitoring of Agricultural Lands". Collected Legislation of the Russian Federation, 2023, No. 13, Art. 2248. (In Russ.)
14. Land resources management (2020) monograf / N. V. Komov, S. A. Sharipov, Yu. A. Tsypkin [et al.]. Moscow : Limited Liability Company "Scientific Consultant" 556 p. ISBN 978-5-907196-60-5. EDN KUWVQN. (In Russ.)
15. Federal Law No. 101-FZ of July 24, 2002 (as amended on December 29, 2025) "On State Regulation of Ensuring the Fertility of Agricultural Lands". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079. (In Russ.)
16. Petrova, E.A. (2023). State land monitoring in resort areas. Legal Journal, 4, 12-23. (In Russ.)
17. Lipski, S.A. (2025). Legal Support of Land Supervision (Control) and Land Monitoring: textbook. Moscow: IPR Media, 142 p. ISBN 978-5-4497-3901-8. (In Russ.)

18. Dobrovolsky, D.O., Portnov, A.M. (2024). Concept of a centralized system for planning the implementation of state land supervision and land monitoring. Bulletin of SGUGiT, 29(3), 157-167. (In Russ.)
19. Kustysheva, I.N., Shirokova, A.A., Dubrovsky, A.V. (2026). Land Monitoring: textbook for universities. Moscow: Yurayt Publishing House, 96 p. (Higher Education). ISBN 978-5-534-13277-9. (In Russ.)
20. Administrative Regulations for the Execution by the Municipal Land Control Department of the Sochi Administration of the Municipal Function of Municipal Land Control on the Territory of the Sochi Resort City. Resolution of the Sochi Administration No. 2940 of December 30, 2013. URL: https://sochi.ru/gorodskaya-vlast/normativno-pravovyyeakty/?ELEMENT_ID=25141. (In Russ.)
21. Decision of the Central District Court of Sochi of December 21, 2023 in case No. 2-6639/2023 on the release of a self-occupied land plot. URL: https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-9d095772-d5b2-5366-ae43-7a066d62aa66/. (In Russ.)
22. Decision of the Arbitration Court of the Krasnodar Territory of August 23, 2023 in case No. A32-47708/2022. URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/5SwE67jpPa11. (In Russ.)
23. Decision of the Adler District Court of Sochi of February 6, 2024 in case No. 2-2555/2024. URL: https://sudact.ru/regular/doc/8g0z8sE87t1u. (In Russ.)
24. Decision of January 31, 2025 in case No. 2-3957/2024 on the prohibition of using a land plot for commercial purposes and imposing an obligation to perform certain actions. URL: https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-793c9141-51fb-54e9-bb51-575bb355d8f9. (In Russ.)

Information about the author
Liya L. Kavshbaya – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Civil and Criminal Law and Procedure of the Faculty of Economics and Law

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 24.03.2026
Поступила после рецензирования 10.04.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 323
JEL: D83, K39, P16
EDN: WMVDXM

Оригинальная научная статья
ВАК 5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики

БОРЬБА С ФЕЙКАМИ: ЗАКОН ОБ «ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ» И ЭТИКА ИНФОРМАЦИИ

Лилия Степановна Петрик

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный технический университет имени Н.Э. Баумана (национальный исследовательский университет)», Российская Федерация, 105005, г. Москва, ул. Бауманская 2-я, д. 5, стр. 1, e-mail: Yurezor@gmail.com

Аннотация. **Введение.** В условиях роста дезинформации и геополитической напряжённости вопросы правового регулирования понятий «фейк» и «иностранный агент» приобретают особую значимость для информационной безопасности и этики распространения сведений. Целью исследования является анализ российского законодательства об иностранных агентах, его влияния на противодействие фейкам и соблюдение этических принципов в информационной сфере.

Методы. Исследование основано на формально-юридическом анализе нормативно-правовых актов РФ (федеральные законы № 121-ФЗ, № 255-ФЗ, поправки в УК и КоАП РФ), сравнительно-правовом методе (сопоставление с законодательством США, Австралии, стран ЕС, Израиля, Китая), а также на анализе судебной практики и статистических данных.

Результаты. Определены ключевые этапы становления института иностранных агентов в России (2012-2025 гг.), показана его эволюция от НКО до физических лиц и СМИ. Установлено, что российское законодательство, в отличие от западных моделей (FARA, FITSA), не запрещает иностранным агентам политическую деятельность и не освобождает от маркировки контента, сохраняя более гибкий подход. Выявлены основные инструменты борьбы с фейками: уголовная (ст. 207.3, 280.3 УК РФ) и административная (ст. 20.3.3, 13.15 КоАП РФ) ответственность, конфискация имущества, деятельность Лиги безопасного интернета и фактчекинг. Приведены данные о количестве осуждённых за 2024 год (28 по ст. 207.3, 1805 по ст. 20.3.3 КоАП РФ).

Обсуждение. Обосновывается, что ужесточение ответственности за фейки и расширение контроля над иноагентами являются вынужденной мерой в условиях информационной войны, не противоречат принципам информационной этики (достоверность, прозрачность, минимизация вреда) и в целом соответствуют демократическим стандартам, а в ряде аспектов (отсутствие запрета на культурную, правозащитную деятельность) более либеральны, чем зарубежные аналоги.

Ключевые слова: фейки, иностранные агенты, дезинформация, национальная безопасность, информационная политика, пропаганда.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Петрик Л.С. Борьба с фейками: закон об «иностранных агентах» и этика информации // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 232-243. EDN: WMVDXM

© Петрик Л.С., 2026

UDC 323
JEL: D73, O33, O38
EDN: WMVDXM

Original scientific article
HAC 5.5.3. Public administration and sectoral policies

FIGHTING FRAUD: THE LAW ON FOREIGN AGENTS AND INFORMATION ETHICS

Liliya S. Petrik

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Bauman Moscow State Technical University (National Research University)", Russian Federation, 105005, Moscow, 2nd Baumanskaya Str., 5, Building 1, e-mail: Yurezor@gmail.com

Annotation. **Introduction.** Amid the growing spread of disinformation and geopolitical tensions, the legal regulation of the concepts of "fake" and "foreign agent» has become critically important for information security and the ethics of information dissemination. The purpose of the study is to analyze Russian legislation on foreign agents, its impact on countering fakes, and the observance of ethical principles in the information sphere.

Methods. The research is based on a formal legal analysis of Russian regulatory acts (Federal Laws No. 121-FZ, No. 255-FZ, amendments to the Criminal Code and the Code of Administrative Offenses), a comparative legal method (comparison with the legislation of the USA, Australia, EU countries, Israel, China), as well as an analysis of court practice and statistical data.

Results. The key stages in the formation of the foreign agent institution in Russia (2012-2025) are identified, showing its evolution from NGOs to individuals and media outlets. It is established that Russian legislation, unlike Western models (FARA, FITSA), does not prohibit foreign agents from political activity and does not exempt them from content labeling, while maintaining a more flexible approach. The main tools for countering fakes are identified: criminal (Art. 207.3, 280.3 of the Criminal Code) and administrative (Art. 20.3.3, 13.15 of the Administrative Code) liability, confiscation of property, the activities of the Safe Internet League, and fact-checking. Data on the number of convictions for 2024 are provided (28 persons under Art. 207.3, 1,805 persons under Art. 20.3.3 of the Administrative Code).

Discussion. It is argued that the tightening of liability for fakes and the expansion of control over foreign agents are necessary measures in the context of information warfare, do not contradict the principles of information ethics (reliability, transparency, harm minimization), and generally correspond to democratic standards. In some aspects (absence of a ban on cultural and human rights activities), they are even more liberal than foreign counterparts.

Keywords: fake, foreign agents, misinformation, national security, information policy, propaganda.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Petrik, L.S. (2026). Fighting Fake: The Law on "Foreign Agents" and the Ethics of Information. Public administration and law, 2(10), 232-243. EDN: WMVDXM

Введение

Правовое поле Российской Федерации (далее – РФ), а также зарубежных стран на протяжении последнего десятилетия стало активно применять на практике понятия «фейк», «иностранный агент», правовая сущность которых вызывает достаточно серьёзные дискуссии, как в научном, так и в политическом обществе, в виду необходимости регулирования правоотношений, складывающихся в гражданском обществе, а также в публичной сфере. Необходимость в более глубоком анализе исследуемых понятий была вызвана, в первую очередь, тем, что в современном мире происходит достаточно серьёзное развитие информационных и телекоммуникационных технологий, с помощью которых происходит распространение определённой информации для достижения поставленной цели её автором, которая не всегда предполагает наступление положительного эффекта не только для жизнедеятельности граждан и работы юридических лиц, но и для существования государства и обеспечения его безопасности. В России более пристальное внимание за осуществлением контроля в данной области со стороны государства было обращено в период Covid-19, а также после начала СВО (специальная военная операция) в 2022 году несмотря на то, что на территории страны активно использовались интернет-технологии, развиваясь в соответствии с международным уровнем прогресса. Стоит отметить, что понятия «фейк» и «иностранный агент» не имеют прямой связи между собой, однако совместно воздействуют на этику информации путём использования их в политической борьбе. В связи с чем проблемы, связанные с борьбой за достоверность информации, выступают предметом исследований не только в рамках юриспруденции, но и в политологии и международном праве. В России выбранной теме исследования были посвящены труды таких учёных: Н.М. Небренчин, Р.Ш. Рахматулина, Е.В. Симонова, А.А. Малькевич, А.М. Ильницкий, Д.П. Гавра [1; 2; 3; 4, с. 156-171; 5, с.19-33; 6, с.10-30] и др.

© Petrik L.S., 2026

Однако большинство существующих трудов, чаще всего, исследуют данные институты по-отдельности, не раскрывая то, как связаны между собой борьба с фейками, закон «об иноагентах» и этика информации.

Актуальность выбранной темы исследования обосновывается необходимостью более детального определения того, какую информацию в нынешних реалиях можно считать истиной, кто обладает правом на её распространение и каким правилам должно подчиняться такое публикование. Ведь действующее в настоящее время на территории РФ законодательство в данной области не всегда способно решить проблему распространения фейковой информации, поскольку присутствует противоречие между целью закона «об иноагентах», а также его потенциальным воздействием на этические принципы доступа к информации.

Цель исследования

Цель настоящего исследования заключается в анализе правового регулирования «фейков», статуса «иностранный агент» на территории РФ, а также их воздействие на этику распространяемой информации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- сформулировать понятие «фейк», «иностранный агент», «этика информации»;
- проанализировать законодательство об «иностранных агентах» на территории зарубежных государств, а также в РФ;
- провести сравнительный анализ отечественного и зарубежного подхода к исследуемым правовым дефинициям;
- определить современные инструменты борьбы с фейковыми новостями в РФ.

Методы исследования

Методологическую основу настоящей работы составила совокупность общенаучных и специально-юридических методов, позволивших провести комплексный анализ правового регулирования фейковой информации и института иностранных агентов в Российской Федерации в их взаимосвязи с этикой распространения сведений.

В основе исследования лежит диалектический метод, обеспечивший рассмотрение изучаемых явлений в динамике, выявление причинно-следственных связей между геополитическими изменениями и эволюцией законодательства об иностранных агентах (2012-2025 гг.).

Формально-юридический метод использован при толковании норм федеральных законов (№ 121-ФЗ, № 255-ФЗ, № 149-ФЗ, изменений в УК РФ и КоАП РФ), а также подзаконных актов и ведомственных приказов. Это позволило сформулировать авторские определения понятий «фейк», «иностранный агент», «этика информации», а также выявить юридические свойства и признаки указанных категорий.

Сравнительно-правовой метод применён для сопоставления российской модели регулирования деятельности иностранных агентов с законодательством США (FARA), Австралии (FITSA), стран Европейского союза (DSA), Израиля и Китая. На основе данного метода установлены сходства (обязательная регистрация, отчётность, ответственность) и различия (цели регулирования, круг субъектов, правовые последствия) национальных подходов.

Метод анализа судебной практики и статистических данных использован для оценки правоприменительной деятельности: изучены решения судов общей юрисдикции (кассационные, апелляционные определения, дела об оспаривании статуса иноагента), а также сведения Судебного департамента при Верховном Суде РФ о количестве осуждённых за 2024 год по статьям 207.3, 280.3 УК РФ и 20.3.3, 13.15 КоАП РФ.

Системно-структурный метод позволил выделить этапы становления института иностранных агентов, классифицировать типы фейков (по степени искажения, по достоверности пространственно-временных показателей, по надёжности источника, по цели распространения), а также сформулировать принципы этики информации (достоверность, прозрачность, ответственность, справедливость, конфиденциальность).

Исторический метод дал возможность проследить эволюцию правового регулирования от массовых протестов 2011-2012 годов до настоящего времени, включая периоды присоединения Крыма, начала СВО и последовавших санкций.

Сочетание указанных методов обеспечило достоверность выводов, обоснованность предложений по совершенствованию механизмов борьбы с дезинформацией и соблюдению этических норм при реализации законодательства об иностранных агентах.

Результаты исследования и их обсуждение

Определение понятий «фейк», «иностранный агент», «этика информации»

Возрастание на территории РФ, а также в иностранных государствах количества новостей, которые носят неправдивый характер, приводит к тому, что появляется необходимость в более глубоком исследовании данного института. В связи с чем необходимо понимать, что включает в себя понятие «фейк» в современном сообществе. В теории высказываются различные мнения относительно данного понятия, например: «ложная, сфальсифицированная информация, целенаправленно представленная в качестве реальной новости» [7]; «информационный вброс, содержащий в

себе специально подготовленную информацию заведомо провокационного и резонансного характера» [8]; «обман, подделка, фальшивка» [9] и др. При этом важно обратить внимание на то, что исследователи приходят к выводу о том, что содержание фейка не всегда подразумевает включение в информацию заведомо ложной информации. Допускается включение и информации, которая подлежит проверке, в виду того, что она была вырвана из контекста конкретного разговора либо выступления. На просторах интернета часто встречается понятие «фальсификация», что тоже понимается, как подделка/ложь. В связи с чем, по мнению автора, данные понятия являются тождественными и могут заменять друг друга на практике, подразумевая один и тот же смысл применения слова. Поскольку автор исследует данное в соответствии с законодательными нормами РФ, необходимо отметить, что в нормативно-правовых актах отсутствует легальное толкование «фейка». Между тем законодателем применяются юридические формулировки, закреплённые в положениях Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) и Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Из анализа положений ст.ст. 207.1-207.3 УК РФ следует, что фейком следует считать «публичное распространение под видом достоверных сообщений заведомо ложной информации» [10]. Согласно ч. 9 ст. 13.15 КоАП РФ, под фейком следует понимать «распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений» [11]. То есть фейк, согласно положениям закона, должен обладать следующими основными свойствами: заведомая ложность; общественная значимость; распространение публично. На практике же возникают ситуации, когда оценочное суждение также относят к фейковой информации. По мнению автора, мнение субъекта невозможно трактовать, как фейк, согласно положениям действующего законодательства. Но каждая ситуация по данному вопросу при наличии спора должна быть рассмотрена органами судебной власти с оценкой имеющихся доказательств, в связи с чем закрепление на законодательном уровне дефиниции «фейк» играет важную роль, поскольку увеличение количества использования подобного инструмента для дестабилизации государственного режима, как внутри страны, так и на мировой арене, а также в личных целях гражданами и юридическими лицами, требует его единообразного толкования с целью предотвращения правовой коллизии по оценке такой информации.

Таким образом, под фейком следует понимать заведомо ложную, общественно значимую, распространённую публично информацию, которая не соответствует действительности и нарушает права, законные интересы и безопасность, как государства, так и отдельного субъекта правоотношений.

Фейки следует классифицировать по следующим типам. В зависимости от степени искажения информации: абсолютная ложь, частичная ложь, искажение информации и её сокрытие. По степени достоверности пространственно-временных показателей: по времени, по месту, пространственно-временной фейк. По степени надёжности источника информации: недостоверный источник, ненадёжный источник, непроверенный источник, второстепенный источник. По цели распространения: дискриминация, дискредитация, манипуляция, привлечение внимания, развлечение, мошенничество.

В настоящее время на территории многих государств, включая РФ, проводится борьба с фейками. На практике против нежелательной информации также применяется и закон об «иноагентах». Согласно положениям ст. 1 ФЗ № 255-ФЗ, под иностранным агентом следует понимать «лицо, получившее поддержку и (или) находящееся под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющее деятельность, виды которой установлены статьёй 4 настоящего Федерального закона» [12]. Юдин И.В. предлагает выделить такие виды иноагентов, как: «некоммерческие организации и незарегистрированные общественные объединения; средства массовой информации; физические лица» [13, с. 121-127]. Стоит согласиться с предложенной классификацией, поскольку она схожа с положениями ч. 2 ст. ст. 1 ФЗ № 255-ФЗ.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование «фейков» и закон «об иностранных агентах» преследуют единую цель: обеспечить защиту интересов национальной безопасности путём прозрачности информационных ресурсов и публикуемой в них информации. Но на практике складываются спорные ситуации, которые порождают этические противоречия, связанные с достоверностью сведений, свободой слова и доверием.

Раскрывая понятие этики информации, целесообразно начать с определения категорий этики и информации по отдельности. Поскольку речь идёт о применении данного понятия (этики информации) в рамках информационных ресурсов, то необходимо толковать этику в данном исследовании с позиции сетевого этикета, который представляет собой норм и правил, направленных на регулирование поведения пользователей в Интернет-пространстве. Понятие информации закреплено на законодательном уровне в ФЗ от 27.07.2006

года № 149-ФЗ: «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления» [14]. Законодатель подразделяет информацию в зависимости от категории доступа к ней на: общедоступную, ограниченного доступа. В зависимости от порядка её предоставления либо распространения предусмотрены такие виды, как: свободно распространяемая, предоставляемая по соглашению участников правоотношений, подлежащая предоставлению либо распространению в соответствии с положениями федерального законами, ограниченная/запрещённая в РФ. Данная классификация в соответствии с законом не носит исчерпывающий характер, в связи с чем законодатель указывает на возможность установления и иных видов информации в зависимости от её содержания либо обладателя.

Исходя из вышеизложенного, представляется возможным понимать под этикой информации нормы и правила, направленные на регулирование поведения пользователей в Интернет-пространстве, не столько с целью обеспечения комфортного взаимодействия между пользователями, а – эффективного обмена информацией.

По мнению автора, представляется возможным выделить следующие принципы этики информации: достоверности, прозрачности, ответственности, справедливости, конфиденциальности. Соблюдение указанных принципов играет важную роль в современных реалиях, поскольку информация распространяется по всем информационным технологиям с достаточно быстрой скоростью, однако не всегда она является правдивой, в связи с чем наносит вред как интересам отдельного человека, так и всего государства в целом. Именно поэтому этические требования по публикации информации, которые ранее распространялись в отношении журналистов и представителей науки, в настоящее время касаются всех граждан государства, поскольку на государственном уровне выявляются потребности для построения устойчивого и здорового информационного общества.

Закон об «иностранных агентах» на территории РФ, в зарубежных государствах, сравнительно-правовой анализ

В силу ч. 1 ст. 30 Конституции РФ признаётся право каждого на объединение и гарантируется свобода деятельности общественных объединений. Вместе с тем, реализуя это право, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15). Толкуя эти положения, Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание на природу права на объединение, подчёркивая, что оно не является абсолютным и может быть ограничено для достижения конституционно значимых целей [15].

Становление института «иностранного агента» на территории РФ представляет собой поэтапный процесс, который начал своё развитие в 2012 году в виде узкого юридического инструмента, который на сегодняшний день трансформировался в комплексный механизм, направленный на контроль над обществом, СМИ и отдельными гражданами государства. Автор считает возможным выделить четыре основных этапа развития данного института.

Первый этап (2012-2013 гг.). В 2012 году впервые на территории РФ был принят законодательный акт, регламентирующий институт иноагентов – ФЗ № 121-ФЗ от 20.07.2012 года [16], а также ФЗ № 272-ФЗ от 28.12.2012 года [17]. Причиной, послужившей основанием для принятия указанного правового акта, явились массовые протесты, которые проводились на территории РФ в 2011-2012 гг., связанные с проводимыми в стране выборами. Поскольку российская власть пришла к выводу о западном влиянии на независимые неправительственные организации, то было принято решение ввести в действие подобный инструмент. В результате принятия указанного закона в 2013 году уже были внесены первые НКО в специально разработанный реестр иноагентов.

Второй этап (2014-2019 гг.). В указанный исторический период времени внимание со стороны государства стало пристально обращено на СМИ. Поскольку государству было необходимо проверять и контролировать публикуемую информацию о принятии Республики Крым и г. Севастополя в состав РФ, а также о ситуации, складывающейся в Донбассе и участие РФ в решении данного конфликта. На фоне данных событий у РФ стали обостряться отношения с Западными странами, которые вводили многочисленные санкции. В связи с чем государство выявило необходимость в осуществлении контроля над СМИ, которые не всегда корректно освещали складывающуюся обстановку в стране. На основании чего был принят ФЗ № 327-ФЗ от 25.11.2017 года [18]. К первым иноагентам СМИ были отнесены: «Такие дела», «Голос Америки» и др.

Третий период (2020-2022 гг.). Данный период достаточно важный в истории развития исследуемого института, поскольку, в соответствии с положениями нового ФЗ № 255-ФЗ от 14.07.2022 года, статус иностранного агента может быть получен и физическим лицом, которое получает денежные средства или иное имущество из-за рубежа и занимается политической деятельностью. Также было введено понятие «либо без образования юридического лица», что позволяло распространять норму закона не на одного человека, а на группу лиц. Материалы, распространя-

емые лицами, отнесёнными к иноагентам, должны обязательно иметь маркировку, которая регламентируется Постановлением Правительства РФ от 22.11.2022 года № 2108. В случае нарушения порядка работы в установленном статусе законодателем предусмотрено наступление уголовной ответственности по ст. 330.1 УК РФ.

Четвёртый период (2023 г. – по настоящее время). Начиная с 2023 года и по настоящее время, законодательная база в РФ, направленная на урегулирование вопросов, связанных с иноагентами, претерпевает постоянные изменения и дополняется новыми положениями. Так, в 2023 году подобным лицам стало запрещено получать финансовую поддержку от государства, а в 2024 году размещать рекламу на сайтах, в блогах и соцсетях иностранных агентов [19]. Необходимо обратить внимание, что при выявлении государством нарушения установленного запрета, в отношении таких лиц предусмотрена административная ответственность в соответствии с ч. 42 ст. 19.5 КоАП РФ. 2024 год примечателен также такими запретами и обязательствами в данной области, как: запрет на участие в выборах любого уровня [20], обязанность по хранению средств от полученных доходов иностранным агентом на специальных рублевых счетах [21]. Конечно же, принимаемые законы имеют исключения по применению установленных норм. Однако всё же очевидно, что законодательство в отношении подобных лиц не стоит на месте, государство старается осуществлять тотальный контроль над такими субъектами с целью обеспечения безопасности. В сентябре 2025 года введён запрет на осуществление образовательной и просветительской деятельности со стороны иноагентов, а также на включение данных лиц в состав органов управления госкорпораций.

Важно обратить внимание на то, что лица, планирующие осуществлять деятельность иноагента на территории РФ, в силу закона обязаны самостоятельно подать соответствующее заявление в Минюст РФ, порядок которого установлен Приказом Минюста РФ от 29.11.2022 года № 305 (ред. от 01.07.2025). В случае отсутствия соответствующего заявления Минюст РФ вправе самостоятельно включить лицо в реестр иноагентов. Согласно реестру [22], на октябрь 2025 года в число иноагентов входит 1087 физических и юридических лиц. То есть такая процедура носит как добровольный, так и принудительный порядок. В случае несогласия с присвоением такого статуса, законом предусмотрено право на обращение в суд с административным исковым заявлением об оспаривании Распоряжения Минюста РФ «О включении в реестр иностранных агентов» и исключении лица из указанного реестра. Стоит отметить, что в настоящее время судами уже рассматриваются споры [23] по подобным требованиям, в рамках которых устанавливаются фактические обстоятельства спора, а также причинно-следственная связь между действиями заявителя и присвоением ему статуса иноагента.

Таким образом, становится очевидным, что на протяжении более десяти лет со стороны государства велась достаточно серьёзная и активная работа, направленная на укрепление нормативно-правовой базы с целью регулирования деятельности иноагентов в РФ. Особый интерес институт иноагентов вызывает и при осуществлении деятельности государства в рамках борьбы с «фейками», поскольку возникает вопрос о том, любая ли информация, распространяемая иноагентами, носит фейковый характер либо же такими лицами не нарушается этика информации в действительности.

В некоторых зарубежных странах институт иностранных агентов появился ещё в XX веке, намного ранее, чем в РФ. Так, в США деятельность таких субъектов была урегулирована на законодательном уровне ещё в 1938 году путём принятия FARA (Foreign Agents Registration Act) в результате проводимой пропаганды со стороны Германии перед войной. Данный закон неоднократно изменялся, в настоящее время выступает в качестве инструмента по борьбе с лоббированием интересов иностранных государств в политической сфере. Процедура регистрации схожа с российской моделью – возлагается обязанность по регистрации в роли иноагентов в Минюсте США, в рамках которой иноагент обязан описать род своей деятельности, а также предоставить информацию об иностранном заказчике и полученных от него средств. В законодательстве США при определении круга иностранных агентов используется эстоппель, то есть лицо может не относится к категории иноагентов, однако может попасть под действие указанного закона, осуществляя свою деятельность так или делая заявления, как если бы оно являлось таковым. Р.А. Курбанов и К.И. Налетов в своём исследовании о статусе иноагента на территории США приходят к выводу о том, что отличительной особенностью отечественного и американского законодательства, в том числе, является и то, что в FARA к таким агентам не относятся СМИ, учреждённые по законам США либо находящиеся под их юрисдикцией, а также законодатель не распространяет его действие на образовательную, правозащитную и культурную деятельность, которая не связана с прямым лоббизмом [24].

Повышение прозрачности иностранного влияния предусмотрено и на территории Австралии, в которой действует Акт № 63 об обеспеченности прозрачности схем

финансирования иностранного влияния от 2018 года (FITSA). Согласно указанному нормативно-правовому акту, лицами, связанными с иностранными принципалами и иностранными правительствами, следует считать тех, кто соответствует определённым критериям: участие иностранного лица в капитале юридического лица; количество голосов акционеров более 15%; иностранное лицо вправе назначать до 20% состава совета директоров организации; директора осуществляют деятельность в соответствии с указаниями, инструкциями или пожеланиями иностранного лица; иностранное лицо обладает правом общего или существенного контроля над компанией по иным основаниям [25]. Анализ законодательства Австралии по исследуемому институту показывает, что, равно, как и в США, отсутствует запрет на осуществление культурной, благотворительной деятельности со стороны иноагентов.

В странах Евросоюза отсутствует единый закон, регулирующий статус иноагентов и контролирующий осуществление ими той или иной деятельности. Но существуют иные механизмы в данной области. Например, во Франции действует законодательство, которое обязывает раскрывать источники финансирования в отношении НКО, которые близки к политическому процессу государства. Также действует DSA (закон о цифровых услугах), который обязывает крупные Интернет-платформы бороться с незаконным контентом и дезинформацией со стороны политических партий.

Так, М.В. Тягичев, В.В. Саньков в рамках исследования становления института «иностранного агента» в РФ также провели анализ законодательства иностранных государств, согласно которому следует, что «в 2016 году Израиль принял закон, ограничивающий деятельность некоммерческих организаций, которые получают значительное иностранное финансирование, особенно если они участвуют в политической деятельности. Закон был направлен на организации, занимающиеся защитой прав человека и критикующие политику правительства Израиля в отношении палестинцев. Согласно этому закону, некоммерческие организации, получающие более 50% средств из иностранных источников, обязаны указывать этот факт в своих публикациях и при взаимодействии с государственными учреждениями. Это требование было воспринято как попытка правительства Израиля ослабить влияние международных правозащитных организаций. В Китае в 2017 году вступил в силу правовой акт, который начал регулировать функционирование зарубежных неправительственных организаций. Этот шаг стал частью более широкой стратегии Коммунистической партии Китая по усилению контроля над гражданским обществом и сокращению внешнего влияния. Согласно закону, все иностранные неправительственные организации обязаны регистрироваться и предоставлять отчёты властям. Иностранная поддержка гражданских организаций рассматривается как потенциальная угроза политической стабильности и национальной безопасности. В результате действие закона существенно ограничило деятельность организаций, занимающихся вопросами прав человека, демократизации и охраны окружающей среды» [26].

Анализ действующего законодательства РФ и ряда иностранных государств в отношении иноагентов позволяет сформулировать схожие и отличные черты нормативно-правовой базы в данной области. Основным сходством имеющихся моделей выступает провозглашаемая цель таких законов и в РФ, и в иностранных государствах: обеспечение прозрачности иностранного финансирования и информирование общества о внешнем влиянии. Кроме того, установлена обязательная регистрация таких субъектов, а также предоставление отчётов о деятельности и получаемом финансировании. В противном случае, возникает административная или уголовная ответственность. Ключевыми отличиями можно считать следующие. В европейских государствах законы об иноагентах направлены на обеспечение прозрачности лоббистской деятельности и влияния таких субъектов на политику и госаппарат, а в РФ применение подобного инструмента выступает в качестве осуществления контроля и управления представителями гражданского сообщества. В РФ под действие закона подпадают НКО, СМИ, физические лица, осуществляющие свою деятельность в области правозащиты, просвещения и независимой журналистики. В европейских странах под действие закона подпадают лоббисты, PR-компании, юридические фирмы, осуществляющие профессиональную деятельность на иностранные правительства. Сферы просвещения, правозащиты, которые не связаны с лоббизмом, не подпадают под действие иностранных законов. Отличительной особенностью выступают и правовые последствия получения такого статуса. В РФ обязательным действием является маркировка всех материалов, публикуемых иностранным агентом, в противном случае, предусмотрено административное и уголовное наказание за её отсутствие. В европейских странах основным последствием присвоения статуса иноагента выступает обязанность по регистрации и подачи отчётности в уполномоченный орган. При этом отсутствует обязанность по обязательной маркировке контента.

Закон «об иноагентах» и этика инфор-

мации как инструменты борьбы с «фейками» на территории РФ

Согласно положениям ст. 29 Конституции РФ, никто на территории РФ не может быть принуждён к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый вправе свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. То есть предоставленная на территории отечества свобода слова, свобода СМИ являются признаками правового демократического государства, каковым является РФ. Реализация таких прав и свобод не всегда происходит в соответствии с положениями законодательства, поскольку понимается некоторыми гражданами и организациями, как вседозволенность. Именно поэтому невозможно соблюдение основных прав и свобод без введения определённых ограничений со стороны законодательства. Введение подобных ограничений на протяжении нескольких лет является вынужденной мерой со стороны государства в виду злоупотребления гражданами и организациями своими правами и распространения недостоверной информации. Распространение фейковой информации на территории РФ осуществляется с целью подрыва доверия граждан к решениям органов власти РФ, а также стимулирования внутренней дестабилизации внутри гражданского общества путём введения в заблуждение относительно публикуемых сведений. Важность государственного реагирования на подобные действия, как уже упоминалось автором, связана, прежде всего, с обеспечением национальной безопасности государства, а также поддержанием её авторитета. Основными факторами, влияющими на распространение ложной информации, является отсутствие доверия граждан к СМИ, повышений интерес к использованию социальных сетей, а также их разнообразие. Несмотря на то, что граждане не всегда проверяют достоверность получаемой информации, ещё в 2019 году в результате опроса ВЦИОМ [27] было установлено, что 83 % граждан считают, что стране нужен закон, который будет предусматривать наказание за распространение недостоверной общественно значимой информации, создающей угрозу жизни, здоровью, имуществу граждан, а также нарушения общественного порядка, под видом достоверных сведений. Не согласились с указанной позицией лишь 13 % опрошенных.

Борьба с фейками включает в себя определённый законодательством комплекс мер и методов, которые направлены на выявление, опровержение и предотвращение распространения недостоверной информации. Элементами механизма в данном случае следует считать: субъекты борьбы, методы, медиаграмотность, распространение антифейков, правовые меры, предупреждение создания и распространения фейков.

Начало в феврале 2022 года СВО привело к дискредитации использования ВС РФ в целях защиты национальных интересов, со стороны множества российских и зарубежных СМИ активно распространялись фейковые новости о действиях со стороны ВС РФ. Так, уже на 28 февраля 2022 года Лигой безопасного интернета [28] было установлено более 1,3 млн недостоверных сообщений о событиях на Украине, о чём было донесено директором Лиги, членом Общественной палаты РФ Е. Мизулиной. Подобная информация содержала в себе фотографии, относящиеся к иному промежутку времени и действиям иностранных государств, а также обвинения в совершении российскими военными убийства гражданского населения на территории Украины, применения насилия к военнопленным и мародерства.

По мнению некоторых представителей доктрины, а также лиц, которые были признаны иноагентами на территории РФ, действующий на территории РФ закон «об иноагентах» не является показателем демократического государства, умаляют гарантированное основным законом РФ право на свободу слову и мысли, приводят к их избыточному регулированию со стороны уполномоченных органов, потенциально ограничивая информационный плюрализм, нарушают принципы информационной этики. Анализ законодательства РФ об иностранных агентах и проведение его сравнительного анализа с зарубежной нормативно-правовой базой позволяет автору сделать вывод о том, что действующая нормативно-правовая база в российском государстве носит достаточно демократичный характер, не запрещая иноагентам осуществлять политическую деятельность. Повышение контроля со стороны государства явилось вынужденной мерой на пропагандистскую деятельность в условиях проведения СВО. Увеличение количества распространяемых фейков привело к необходимости ужесточения административной и уголовной ответственности по законодательству РФ в связи с общественной опасностью фейковой информации. Так, в КоАП РФ были внесены соответствующие изменения путём введения в действие ст. 20.3.3 КоАП РФ, предусматривающей наказание за публичные действия, направленные на дискредитацию использования ВС РФ в целях защиты интересов РФ и её граждан, в том числе публичные призывы к воспрепятствованию таковых либо на дискредитацию использования госорганами своих полномочий за пределами РФ. Законом предусмотрена административная ответственность в виде наложения штрафа. Кроме того, измене-

ния коснулись и положений УК РФ, в частности, были введены в действие следующие статьи: ст. 207.3 УК РФ, ст. 280.3 УК РФ, ст. 284.2 УК РФ, которые предусматривают наступление уголовной ответственности за распространение ложной информации о ВС РФ, дискредитации ВС РФ, призывы к санкциям против РФ. Согласно официальным статистическим данным Судебного департамента при ВС РФ [29], следует, что в 2024 году по ст. 207.3 УК РФ было осуждено 28 граждан, по ст. 280.3 УК РФ количество осужденных составило 25 граждан, по ст. 284.2 УК РФ – 0, по ст. 20.3.3 КоАП РФ всего подвергнуто наказанию в 2024 году 1 805 лиц, по ст. 13.15 КоАП РФ – 655 привлечённых к ответственности, по ст. 13.15.1 КоАП РФ – 2. Ещё одной новеллой законодательства явился ФЗ от 14.02.2024 года № 11-ФЗ [30], согласно которому Президентом РФ В.В. Путиным введено право конфискации имущества за фейки о российской армии и преступления против безопасности государства, которое было получено в результате совершения преступления.

По мнению автора, излишняя лояльность к иностранным агентам и смягчение установленных законодательством мер, направленных на регулирование их действий, а также установления ответственности за распространение фейков, способно привести к потенциальным угрозам не только со стороны недружественных стран, которые преследуют цель по умалению авторитета российской власти и страны в целом в мировом сообществе, но и внутри государства, путём дестабилизации общественного настроения и восприятия происходящей политико-экономической обстановки. В данном случае идёт речь не о том, что РФ не способна справиться с влиянием Запада, а с тем, что необходимо создавать благоприятную атмосферу внутри страны путём обеспечения безопасности её граждан. Именно поэтому закон «об иноагентах» в борьбе с распространяемыми фейковыми сведениями должен использоваться в тандеме с этикой информации, которая предполагает системный подход к искоренению заведомо ложной информации путём создания здоровой информационной среды. Государство, принимая проанализированные автором нормативно-правовые акты, обращая пристальное внимание к деятельности иностранных агентов и распространение последними фейков в Интернет-пространстве об РФ, призывает к соблюдению принципа достоверности сведений, возлагая не только на иноагентов, но и обычных граждан, а также юридических лиц, обязанность по проведению фактчекинга информации, то есть её проверки на действительность. В данном случае необходимо соблюдать со стороны всех участников таких правоотношений и принципы справедливости, и принцип минимизации вреда. В научном сообществе, а также среди населения нередко высказывается мнение о том, что используемые со стороны государства инструменты по борьбе с фейками нарушают указанные принципы этики информации, проявляя дискриминацию и нарушая баланс интересов сторон, не предоставляют возможность лицу, в том числе признанному иноагентом, высказывать свою позицию. Невозможно согласиться с указанной позицией, поскольку информационная этика предполагает транспарентность процессов модерации контента и проверки фактов, сохранение свободы слова в существующих реалиях не означает невозможность реакции со стороны государства при вбросе в информационное пространство дезинформации. В связи с чем становится очевидным, что борьба с фейками представляет собой комплексную деятельность со стороны государства, которая сочетает в себе различные меры воздействия с целью защиты общества от дезинформации и манипуляции со стороны других лиц.

Выводы

Складывающаяся за последнее десятилетие геополитическая обстановка явилась вызовом в российском государстве по разработке мер, направленных на противодействие распространения в информационной сети фейковых сведений, носящих заведомо ложный характер. Мотивы распространения подобной информации носят различный характер, однако увеличение количества фейков, в виду начавшейся СВО, позволяет сделать вывод о том, что они носят пропагандистский и дестабилизирующий характер. На сегодняшний день мы являемся свидетелями развития законодательства «об иноагентах», в виду действий недружественных стран в отношении РФ. Принятие данного закона предоставило возможность государству создать инструмент для обеспечения внутренней и внешней безопасности, в том числе и путём привлечения к ответственности за распространение фейков иностранными агентами, противоречащими принципам этики информации.

Проведённое исследование показало, что борьба с фейками носит комплексный характер, включая законодательные меры, а также практику их применения. В современных реалиях законодатель вынужден ужесточать положения нормативно-правовой базы в целях борьбы с фейками, более деятельно проводить фактчекинг распространяемой информации, при этом соблюдая принцип свободы слова и мыслей на территории РФ. Примечательным остаётся тот факт, что физические и юридические лица, признанные иноагентами в РФ и включённые в специальный реестр, покинули территорию РФ, переехав в зарубежные государства, не согласившись с

проводимой политикой в стране, а также указывая на серьёзные законодательные ограничения в области распространения информации. Однако анализ зарубежного законодательства продемонстрировал, что, в отличие от Западных стран, Россия более лояльно относится к иностранным агентам, проявляя гуманизм и уважительное отношение к ним. Вынужденные меры по усилению контроля в исследуемой области являются следствием отношения недружественных государств в отношении РФ, а не желание государства ущемить демократические права его жителей. В связи с чем необходимо и дальше проводить работу, направленную на усовершенствование механизма по борьбе с фейками, с целью пресечения противоправной деятельности по распространению ложной информации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Небренчин С.М. Современные гибридные войны: медиасмыслы, технологии, стратегии // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. 2022. № 5-1.
2. Рахматулина Р.Ш. Технология deepfake в праве интеллектуальной собственности // Юрист. 2022. № 2.
3. Симонова Е.В. Фейк как вызов цифрового медиапространства // Образование и наука без границ: фундаментальные и прикладные исследования. 2022. № 15.
4. Малькевич А.А. Информационная война XXI века: фабрики фейков, центры силы и информационное ополчение // Российская школа связей с общественностью. 2022. № 5. С. 156-171.
5. Ильницкий А.М. Ментальная война // Военная мысль. 2021. № 8. С. 19-33.
6. Гавра Д.П. Стратегические коммуникации и тексты стратегических коммуникаций: к теоретическому обоснованию категорий // Российская школа связей с общественностью. 2021. № 22. С. 10-30.
7. Иоселиани А.Д., Бунина М.А. Фейк и фейк-ньюз как инструменты влияния на формирование общественного мнения // Век глобализации. 2023. № 2(46). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/feyk-i-feyk-nyuz-kak-instrumenty-vliyaniya-na-formirovanie-obschestvennogo-mneniya.
8. Манойло А.В., Попадюк А.Э. Зарубежные научные подходы к исследованию «фейковых новостей» в мировой политике // РСМ. 2020. № 2(107). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnye-nauchnye-podhody-k-issledovaniyu-feykovyh-novostey-v-mirovoy-politike.
9. Сегал Н.А., Мищенко А.Н., Уварова И.В. Новые слова и значения в русском языке XXI века (на примере языковой единицы «фейк») // Вестник ЮУрГУ. Серия: Лингвистика. 2022. № 3. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/novye-slova-i-znacheniya-v-russkom-yazyke-xxi-veka-na-primere-yazykovoy-edinitsy-feyk.
10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.09.2025) // Российская газета. 2001. № 256.
12. Юдин И.В., Юдина Ю.В. К вопросу о коммуникации власти с негосударственными некоммерческими организациями сквозь призму законодательства РФ об иностранных агентах // Социальные коммуникации: векторы будущего: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 23-24 ноября 2021 года). Москва: Издательский дом МЭИ, 2022. С. 121-127.
13. Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ (ред. от 21.04.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Российская газета. 2022. № 154-155.
14. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 24.06.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. № 165.
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.10.2020 № 44-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с жалобой Новосибирского областного союза организаций профсоюзов «Федерация профсоюзов Новосибирской области»» // Российская газета. 2020. № 250.
16. Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Российская газета. 2012. № 166.
17. Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2012. № 302.
18. Федеральный закон от 25.11.2017 № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»» // Российская газета. 2017. № 268.
19. Федеральный закон от 11.03.2024 № 42-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2024. № 54.
20. Федеральный закон от 15.05.2024 № 99-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2024. № 106.

21. Федеральный закон от 28.12.2024 № 520-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»» // Российская газета. 2025. № 3.
22. Реестр иностранных агентов по состоянию на 02.10.2025 // Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL: https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-inostryannykh-agentov/#.
23. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 16.04.2025 № 88а-8881/2025; Решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 23.06.2023 по делу № 02а-1390/2023; Апелляционное определение Московского городского суда от 14.05.2024 по делу № 33а-4033/2024 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: https://consultant.ru.
24. Курбанов Р.А., Налетов К.И. Статус иностранных агентов в России, США и Австралии: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. № 5. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/status-inostrannyh-agentov-v-rossii-ssha-i-avstralii-sravnitelno-pravovoe-issledovanie.
25. Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018 (FITSA) // Официальный сайт Правительства Австралии. URL: https://www.legislation.gov.au/C2018A00063/latest/text.
26. Тегичев М.В., Саньков В.В. Становление института «иностранного агента» в Российской Федерации // Право и управление. 2024. № 10. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-instituta-inostrannogo-agenta-v-rossiyskoy-federatsii.
27. Фейк-ньюс: мнение россиян о новом законе // ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/fejk-nyus-mnenie-rossiyan-o-novom-zakone-.
28. Мизулина назвала число фейков о событиях на Украине // Известия. URL: https://iz.ru/1298330/2022-02-28/mizulina-nazvala-chislo-feikov-o-sobytiiakh-na-ukraine.
29. Отчёт о числе осуждённых по всем составам преступлений УК РФ и иных лиц, в отношении которых вынесены судебные акты по уголовным делам; Отчёт о работе судов общей юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: https://cdep.ru/.
30. Федеральный закон от 14.02.2024 № 11-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2024. № 35.

Информация об авторе
Петрик Лилия Степановна – соискатель кафедры истории, факультета социальных и гуманитарных наук (ФСГН) МГТУ им. Н.Э. Баумана

REFERENCES

1. Nebrenchin, S.M. (2022). Modern hybrid wars: media meanings, technologies, strategies. Greater Eurasia: Development, Security, Cooperation, 5-1. (In Russ.)
2. Rakhmatulina, R.Sh. (2022). Deepfake technology in intellectual property law. Jurist, 2. (In Russ.)
3. Simonova, E.V. (2022). Fake as a challenge to the digital media space. Education and Science Without Borders: Fundamental and Applied Research, 15. (In Russ.)
4. Malkevich, A.A. (2022). Information warfare of the 21st century: fake factories, centers of power and information militia. Russian School of Public Relations, 5, 156-171. (In Russ.)
5. Ilnitsky, A.M. (2021). Mental warfare. Military Thought, 8, 19-33. (In Russ.)
6. Gavra, D.P. (2021). Strategic communications and texts of strategic communications: towards a theoretical substantiation of categories. Russian School of Public Relations, 22, 10-30. (In Russ.)
7. Ioseliani, A.D., Bunina, M.A. (2023). Fake and fake news as instruments of influencing public opinion. The Age of Globalization, 2(46). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/feyk-i-feyk-nyuz-kak-instrumenty-vliyaniya-na-formirovanie-obschestvennogo-mneniya. (In Russ.)
8. Manoilo, A.V., Popadyuk, A.E. (2020). Foreign scientific approaches to the study of "fake news" in world politics. RSM, 2(107). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnye-nauchnye-podhody-k-issledovaniyu-feykovyh-novostey-v-mirovoy-politike. (In Russ.)
9. Segal, N.A., Mishchenko, A.N., Uvarova, I.V. (2022). New words and meanings in the Russian language of the 21st century (on the example of the language unit "fake"). Bulletin of SUSU. Series: Linguistics, 3. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/novye-slova-i-znacheniya-v-russkom-yazyke-xxi-veka-na-primere-yazykovoy-edinitsy-feyk. (In Russ.)
10. Criminal Code of the Russian Federation No. 63-FZ of June 13, 1996 (as amended on July 31, 2025). Collected Legislation of the Russian Federation, 1996, No. 25, Art. 2954. (In Russ.)
11. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses No. 195-FZ of December 30, 2001 (as amended on July 31, 2025). Russian newspaper, No. 256, December 31, 2001. (In Russ.)
12. Yudin, I.V., Yudina, Yu.V. (2022). On the issue of communication between the authorities and non-governmental non-profit organizations through the prism of Russian legislation on foreign agents. Social Communications: Vectors of the Future: Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference, Moscow, November 23-24, 2021. Moscow: MPEI Publishing House, 121-127. (In Russ.)
13. Federal Law No. 255-FZ of July 14, 2022 (as amended on April 21, 2025) "On Control over the Activities of Persons under Foreign Influence". Russian newspaper, No. 154-155, July 19, 2022. (In Russ.)
14. Federal Law No. 149-FZ of July 27, 2006 (as amended on June 24, 2025) "On Information, Information Technologies and Information Protection". Russian newspaper, No. 165, July 29, 2006. (In Russ.)

15. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 44-P of October 27, 2020 "On the Case of Reviewing the Constitutionality of Clause 1 of Article 7 of the Federal Law 'On Trade Unions, Their Rights and Guarantees of Activities'". Russian newspaper, No. 250, November 6, 2020. (In Russ.)
16. Federal Law No. 121-FZ of July 20, 2012 (as amended on June 4, 2014) "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding the Regulation of Activities of Non-Profit Organizations Performing the Functions of a Foreign Agent". Russian newspaper, No. 166, July 23, 2012. (In Russ.)
17. Federal Law No. 272-FZ of December 28, 2012 (as amended on December 28, 2024) "On Measures of Influence on Persons Involved in Violations of Fundamental Human Rights and Freedoms, Rights and Freedoms of Citizens of the Russian Federation". Russian newspaper, No. 302, December 29, 2012. (In Russ.)
18. Federal Law No. 327-FZ of November 25, 2017 "On Amendments to Articles 10.4 and 15.3 of the Federal Law 'On Information, Information Technologies and Information Protection' and Article 6 of the Law of the Russian Federation 'On Mass Media'". Russian newspaper, No. 268, November 27, 2017. (In Russ.)
19. Federal Law No. 42-FZ of March 11, 2024 "On Amendments to Article 11 of the Federal Law 'On Control over the Activities of Persons under Foreign Influence' and Certain Legislative Acts of the Russian Federation". Russian newspaper, No. 54, March 13, 2024. (In Russ.)
20. Federal Law No. 99-FZ of May 15, 2024 (as amended on March 20, 2025) "On Amendments to the Federal Law 'On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation' and Certain Legislative Acts of the Russian Federation". Russian newspaper, No. 106, May 17, 2024. (In Russ.)
21. Federal Law No. 520-FZ of December 28, 2024 "On Amendments to the Federal Law 'On Control over the Activities of Persons under Foreign Influence'". Russian newspaper, No. 3, January 10, 2025. (In Russ.)
22. Register of Foreign Agents as of October 2, 2025. Official website of the Ministry of Justice of the Russian Federation. URL: https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-inostryannykh-agentov/#. (In Russ.)
23. Cassation ruling of the Second Cassation Court of General Jurisdiction No. 88a-8881/2025 of April 16, 2025; Decision of the Zamoskvoretsky District Court of Moscow of June 23, 2023 in case No. 02a-1390/2023; Appeal ruling of the Moscow City Court of May 14, 2024 in case No. 33a-4033/2024. Judicial and Regulatory Acts of the Russian Federation. URL: https://consultant.ru. (In Russ.)
24. Kurbanov, R.A., Naletov, K.I. (2021). Status of foreign agents in Russia, the USA and Australia: a comparative legal study. Journal of Foreign Legislation and Comparative Law, 5. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/status-inostrannyh-agentov-v-rossii-ssha-i-avstralii-sravnitelno-pravovoe-issledovanie. (In Russ.)
25. Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018 (FITSA). Official website of the Australian Government. URL: https://www.legislation.gov.au/C2018A00063/latest/text. (In Russ.)
26. Tegichev, M.V., Sankov, V.V. (2024). Formation of the institution of "foreign agent" in the Russian Federation. Law and Management, 10. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-instituta-inostrannogo-agenta-v-rossiyskoy-federatsii. (In Russ.)
27. Fake news: Russians' opinion on the new law. VCIOM. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/fejk-nyus-mnenie-rossiyan-o-novom-zakone-. (In Russ.)
28. Mizulina named the number of fakes about events in Ukraine. Izvestia. URL: https://iz.ru/1298330/2022-02-28/mizulina-nazvala-chislo-feikov-o-sobytiiakh-na-ukraine. (In Russ.)
29. Report on the number of convicts for all criminal offences and other persons against whom judicial acts have been issued in criminal cases; Report on the work of courts of general jurisdiction in the consideration of cases of administrative offences. Official website of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation. URL: https://cdep.ru/. (In Russ.)
30. Federal Law No. 11-FZ of February 14, 2024 "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Criminal Procedure Code of the Russian Federation". Russian newspaper, No. 35, February 16, 2024. (In Russ.)

Information about the author
Liliya S. Petrik – Applicant of the Faculty of History, Faculty of Social Sciences and Humanities (FSSH) of the Bauman Moscow State Technical University

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 08.11.2025
Поступила после рецензирования 07.02.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

УДК 336.225
JEL: K34, E62, L53
EDN: CQOBGW

Оригинальная научная статья
ВАК 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ЦИФРОВИЗАЦИЯ В РАЗВИТИИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ И МОНИТОРИНГА: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Елена Левоновна Кдлян

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Сочинский государственный университет», Российская Федерация, 354000, г. Сочи, ул. Пластунская, 94, e-mail: kdlyanel@sutr.ru

Аннотация. **Введение.** В статье исследуются современные тенденции трансформации налогового контроля и мониторинга под влиянием цифровизации. Цифровая трансформация налогового администрирования, закреплённая в Стратегии развития ФНС России до 2030 г., требует переосмысления правовых механизмов контроля. Традиционные формы контроля (выездные и камеральные проверки) дополняются автоматизированными системами, что в свою очередь порождает такие новые правовые конструкции, как налоговый мониторинг, АСК НДС-2, прослеживаемость товаров. Целью данного исследования является выявление и анализ правовых тенденций цифровизации налогового контроля на основе норм Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), а также определение правовых рисков и пробелов в регулировании. Автором делаются выводы о формировании проактивной модели контроля и мониторинга, а также выявляются проблемы и перспективы дальнейшего развития цифрового налогового администрирования в Российской Федерации. В статье также анализируются изменения в методологии контрольной функции Федеральной налоговой службы (далее – ФНС) России, связанные с внедрением технологий искусственного интеллекта, анализа больших данных и переходом к тотальному цифровому надзору.

Методы. Исследование основано на формально-юридическом и сравнительно-правовом методах. Для выявления общих подходов и ключевых различий в организации налогового мониторинга, а также способах нормализации контрольных показателей применялись методы систематизации правовых норм, критического анализа правоприменительной практики и синтеза полученных выводов, затрагивающих вопросы блокировки счетов, истребования документов в цифровой среде и применения риск-ориентированного подхода.

Результаты. Выявлены следующие правовые тенденции: расширение оснований для автоматической блокировки счетов; эволюция подходов к доказыванию необоснованной налоговой выгоды с использованием цифровых следов; правовая неопределённость статуса автоматических решений, принимаемых без участия инспектора, и допустимости их обжалования.

Обсуждение. Результаты исследования свидетельствуют о складывании прецедентного поля вокруг цифровых инструментов налогового контроля. Дискуссионным остаётся вопрос о пределах автоматического истребования документов. Обоснована необходимость корректировки ст. 76 и 88 НК РФ в части: упрощённого порядка обжалования автоматических решений налогоплательщиками и введения ответственности за несвоевременную автоматическую разблокировку счетов. Сделан вывод о переходе к прогностической модели правосудия в налоговой сфере, требующей новых стандартов доказывания.

Ключевые слова: налоговый контроль, мониторинг, цифровизация, искусственный интеллект, цифровая трансформация, цифровые налоговые сервисы, большие данные, АИС «Налог-3», обеление экономики.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Кдлян Е.Л. Цифровизация в развитии налогового контроля и налогового мониторинга: современные тенденции // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 244-253. EDN: CQOBGW

© Кдлян Е.Л., 2026

UDC 336.225
JEL: K34, E62, L53
EDN: CQOBGW

Original scientific article
HAC 5.1.2. Public law sciences

DIGITALIZATION IN THE DEVELOPMENT OF TAX CONTROL AND MONITORING: CONTEMPORARY TRENDS

Elena L. Kdlyan

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Sochi State University», Russian Federation, 354000, Sochi, 94 Plastunskaya Str., e-mail: kdlyanel@sutr.ru

Annotation. **Introduction.** This article examines current trends in the transformation of tax control and monitoring under the influence of digitalization. The digital transformation of tax administration, enshrined in the Development Strategy of the Federal Tax Service of Russia until 2030, requires a rethinking of legal control mechanisms. Traditional forms of control (on-site and desk audits) are being supplemented by automated systems, which in turn give rise to new legal frameworks such as tax monitoring, the automated VAT system (ASK VAT-2), and product traceability. The purpose of this study is to identify and analyze legal trends in the digitalization of tax control based on the provisions of the Tax Code of the Russian Federation (hereinafter, the Tax Code), as well as to identify legal risks and regulatory gaps. The author draws conclusions regarding the development of a proactive control and monitoring model and identifies challenges and prospects for the further development of digital tax administration in the Russian Federation. The article also analyzes changes in the methodology of the Federal Tax Service (hereinafter, the FTS) of Russia's control function related to the implementation of artificial intelligence technologies, big data analysis, and the transition to comprehensive digital oversight.

Methods. The study is based on formal legal and comparative legal methods. To identify common approaches and key differences in the organization of tax monitoring, as well as methods for normalizing performance indicators, we used methods of systematizing legal norms, critically analyzing law enforcement practices, and synthesizing the findings related to account blocking, document retrieval in the digital environment, and the application of a risk-based approach.

Results. The following legal trends were identified: expanding grounds for automatic account blocking; evolving approaches to proving unjustified tax benefits using digital traces; legal uncertainty regarding the status of automated decisions made without inspector involvement and the admissibility of their appeal.

Discussion. The results of the study indicate the development of a case law framework around digital tax control tools. The limits of automatic document retrieval remain debatable. The need to amend Article 10 is substantiated. Articles 76 and 88 of the Tax Code of the Russian Federation, in terms of: a simplified procedure for taxpayers to appeal automated decisions and the introduction of liability for the untimely automatic unblocking of accounts. A conclusion is made regarding the transition to a predictive justice model in the tax sphere, which requires new standards of proof.

Keywords: tax control, monitoring, digitalization, artificial intelligence, digital transformation, digital tax services, big data, AIS "Tax-3", economic whitening.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Kdlyan, E.L. (2026). Digitalization in the development of tax control and tax monitoring: current trends. Public administration and law, 2(10), 244-253. EDN: CQOBGW

Введение

Современный этап развития налоговых систем характеризуется глубинной трансформацией под влиянием цифровых технологий. Актуальность данного исследования обусловлена необходимостью осмысления новых подходов к налоговому администрированию, где налоговый мониторинг играет ключевую роль как форма «горизонтального» контроля, который основан на открытости и доверии.

Неотъемлемой частью современной экономики нашего государства, выполняющей фискальные и регулирующие функции, является налоговый контроль. В свою очередь, цифровые технологии превратились в главный инструмент осуществления налогового контроля и мониторинга. Активное применение современных цифровых технологий в налоговом администрировании является ключевым фактором модернизации налоговых процессов. Целью данного подхода является эффективное противодействие налоговым рискам, возникающим вследствие уклонения от исполнения налоговых обязательств субъектами хозяйствования и гражданами.

В настоящее время инновации называют основным источником развития как всей экономики в целом, так и отдельно взятых отраслей, предприятий и организаций [1].

Сегодня фактически уже не можем представить свою жизнь без цифровизации и цифровых технологий, которые динамично внедряются практически во все

© Kdlyan E.L., 2026

сферы нашей деятельности, в связи с чем появляются и всё чаще используются новые термины. И в настоящее время цифровизация оптимизирует деятельность не только каждого отдельного гражданина, но и все социально-экономические процессы государства.

Наблюдаемый в настоящее время период эволюции налоговых правоотношений отмечен кардинальной трансформацией основополагающих принципов: от последующего контроля представленной отчётности к проактивному надзору в режиме реального времени. Цифровая трансформация, охватившая все сферы экономики, предъявляет новые требования к механизмам налогового администрирования, которые должны не только фиксировать уже совершённые нарушения, но и предотвращать их, анализируя цифровой след налогоплательщика на ранних стадиях.

Актуальность темы обусловлена кардинальными изменениями в тактике работы Федеральной налоговой службы, а также принятием законодательных актов. Как правильно отмечают многие исследователи, цифровизация, с одной стороны, сокращает затраты на администрирование и повышает прозрачность, а с другой – порождает новые вызовы, которые связаны с необходимостью правового регулирования новых цифровых категорий [2].

Принятая в России «Стратегия развития информационного общества на 2017-2030 годы» [3] заложила фундамент для перехода государства к новой общественной формации, основанной на повсеместном внедрении информационно-телекоммуникационных технологий. Данный курс нацелен на повышение качества жизни граждан, рост благосостояния, развитие демократических институтов и оптимизацию государственного управления.

В условиях стремительной цифровизации XXI века настоящее исследование посвящено анализу влияния цифровых технологий на систему налогового права России. Особое внимание уделяется вопросам применения современных разработок в сфере налогового контроля и мониторинга, а также критическому анализу негативных последствий цифровизации для юридической деятельности.

Цель исследования

Цель настоящей статьи – комплексный анализ современных тенденций цифровизации налогового контроля и мониторинга. В рамках данного исследования автором также оценивается эффективность внедряемых технологий для налогового администрирования, определяются перспективные направления развития данной сферы.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Проследить изменения технологической базы налоговых органов и определить степень её влияния на собираемость налогов.
2. Проанализировать трансформацию института налогового мониторинга и концептуальные основы создания Цифрового налогового кодекса.
3. Выявить основные проблемы и риски цифровизации (инфраструктурные, правовые, социальные).
4. Определить перспективные направления развития модели «кооперативного комплаенса».

Методы исследования

Методологический фундамент работы базируется на интегративном подходе, синтезирующем системный анализ, социально-эволюционную парадигму (применительно к развитию налоговых правоотношений) и диалектическую логику. Данный синтез позволяет трактовать цифровизацию налогового контроля и мониторинга не как изолированное технологическое изменение, а как эндогенный механизм самонастройки фискальной системы в ответ на нарастающие противоречия (рост трансакционных издержек, информационная асимметрия). В работе показано, что внедрение цифровых инструментов способно выполнять как адаптивную (повышение собираемости, снижение нагрузки на добросовестных плательщиков), так и деструктивную (риски алгоритмической дискриминации, формализация доказывания) функции. Среди методов можно выделить следующие: диалектический метод, позволяющий рассмотреть цифровизацию налогового контроля как динамичный и противоречивый процесс; метод системного анализа, применение которого дало возможность изучить налоговый мониторинг как целостную систему, включающую технические, правовые и организационные элементы; сравнительно-правовой метод, который способствовал выявлению специфики национальных моделей цифровизации. Оценка эффективности нововведений проводилась с помощью статистического анализа данных ФНС. Кроме того, в работе использовались методы научного обобщения и прогнозирования для формулирования выводов о перспективах развития налогового администрирования.

Результаты исследования и их обсуждение

Одной из ключевых сфер деятельности налоговых органов выступает налоговый контроль, который на сегодняшний день является наиболее цифровизованным направлением их работы. Внедрение современных сервисов, значительно повышающих качество взаимодействия между фискальными органами и налогоплательщиками, служит наглядным подтверждением масштабной цифровизации налоговых правоотношений. Актуальность

данного исследования обусловлена несколькими факторами: стремительным ростом интернет-торговли, глобальной цифровизацией экономики и, как следствие, объективной необходимостью совершенствования инструментов налогового контроля. В современном мире инновации выступают ключевым драйвером развития как для экономики в целом, так и для отдельных отраслей, предприятий и организаций.

В настоящее время в Российской Федерации, также как и в других государствах, формируется информационное общество. Именно создание цифровой экономики считается сегодня важнейшей задачей политики. Процессы цифровизации обеспечивают развитие инноваций, которые считают основным источником развития всей экономики в целом.

Согласно положениям Указа Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203, под цифровой экономикой понимается хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства выступают данные в цифровой форме» [3].

Многие исследователи сходятся во мнении, что цифровизация выступает главным фактором модернизации и структурных изменений экономики. В.В. Миронов и А.О. Кузнецов, например, справедливо рассматривают цифровизацию как «новую технологию общего назначения» и ключевой драйвер структурной перестройки экономики и модернизации [4]. Как отмечает Е.И. Рузина, цифровизация сопряжена как с существенными выгодами (рост производительности труда, снижение издержек), так и с рисками, включая усиление цифрового неравенства и рост киберпреступности [5, с. 98].

Таким образом, под «цифровизацией» понимается процесс внедрения цифровых технологий (сбор, обработка, хранение, передача, визуализация данных) во все сферы деятельности человека. В этом смысле «цифровизация» – более общее понятие, чем «электронная экономика». Ключевое отличие от информатизации состоит в том, что цифровизация имеет технологическую природу (работа с оцифрованными данными). Тогда как информатизация охватывает любые информационные процессы, независимо от их формата.

Данное определение имеет принципиальное значение для налогового контроля, поскольку именно цифровые данные и результаты их анализа формируют новую доказательственную базу при проверке налогоплательщиков.

В целях формирования единой нормативно-правовой платформы в сфере цифровой экономики в 2019 году была утверждена программа «Цифровая экономика РФ» [6]. В современных условиях развития цифровизации российской экономики реформа налоговой системы и совершенствование налогового контроля переходят в разряд объективной необходимости, что приводит к пресечению налоговых правонарушений, в связи с широким применением налогоплательщиками новых цифровых технологий, что в свою очередь делает более затруднительным определение налоговых обязательств. Разумеется, контроль за налогообложением юридических и физических лиц является остаётся одной из ключевых функций налоговых органов, а цифровые технологии являются наиболее эффективным инструментом в осуществлении налогового контроля.

Федеральная налоговая служба России заслуженно признаётся одним из лидеров среди государственных ведомств по уровню технологического развития и внедрения цифровых решений.

Сегодня цифровые технологии выступают сложившимся глобальным трендом, который обусловливает формирование новых форматов отношений между гражданами, бизнесом и налоговыми органами. Внедрение цифровых технологий в бизнес-процессы моментально создаёт абсолютно новые методы ведения деятельности и, в частности, налогового аспекта. Уже существуют сервисы оптимизации налоговой отчётности и налогового учёта. Но насколько они эффективны и позволяют ли формировать абсолютно корректный налоговый учёт?

Считаем, что для нашего государства немаловажной проблемой является цифровая неграмотность части населения и, как следствие, недоверие к цифровым сервисам, внедряемым налоговыми органами.

Инновационные инструменты, разрабатываемые и внедряемые ФНС России, находятся в состоянии непрерывной эволюции и совершенствования. Это позволяет не только оптимизировать налоговые процедуры, но и адаптировать наработки ведомства для использования в иных сферах государственного управления.

Современный этап развития государства характеризуется активной цифровой трансформацией, провозглашённой Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [7] в качестве одной из приоритетных национальных целей. Достижение «цифровой зрелости» охватывает экономику, социальную сферу, государственное и муниципальное управление. На фоне стремительного проникновения информационно-коммуникационных технологий во все сферы жизни деятельность органов власти претерпевает значительные изменения. В настоящее время функционирование налоговых органов Российской Федерации неразрывно связано с использованием передовых те-

лекоммуникационных решений, ставших фундаментальной основой их операционной эффективности.

Важно подчеркнуть, что на сегодняшний день, в условиях цифровизации российской экономики, реформирование налоговой системы и повышение эффективности налогового контроля становятся объективной реальностью, приводит к пресечению налоговых правонарушений в связи с широким применением налогоплательщиками новых цифровых технологий, что в свою очередь делает более затруднительным определение налоговых обязательств. Разумеется, контроль за налогообложением юридических и физических лиц является одной из обязанностей налоговых органов, а цифровые технологии являются наиболее эффективным инструментом в осуществлении налогового контроля.

При характеристике системы налоговой безопасности любого государства ключевая роль отводится налоговому контролю, который призван обеспечивать защиту экономического фундамента страны – налоговых поступлений. Налоговый контроль представляет собой одно из приоритетных направлений государственного финансового контроля, порядок осуществления которого регламентируется нормами главы 14 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) [8].

Эволюция налогового контроля насчитывает тысячелетия. В древних государствах (Египет, Рим) контроль носил постфактумный и карательный характер: фискальные органы сопоставляли поданные декларации с реальным имуществом граждан, и сокрытие доходов неизбежно влекло за собой наказание.

Средневековье принесло систему откупов и камералистику. Контроль был эпизодическим и зависел от добросовестности откупщика. Лишь в XIX веке с формированием профессиональных налоговых инспекций начался переход к системному контролю – камеральным и выездным проверкам, что стало «золотым стандартом» XX века.

Именно посредством налогового контроля достигается укрепление экономической и финансовой безопасности государства, а также минимизируются масштабы теневого сектора экономики и количество налоговых правонарушений. Безусловно, эффективность данной системы напрямую зависит от степени адаптации контрольных механизмов к современным экономическим вызовам, кроме того, значение налогового контроля в системе государственного надзора велико, в связи с тем, что он призван гарантировать законность в сфере налогообложения, направлен на проверку правильности начисления налогов и сборов, обеспечение их полного поступления в бюджет и своевременной уплаты.

В рамках цифровизации налоговой системы Российской Федерации внедрён широкий спектр технологических решений, как для контролирующих органов, так и для налогоплательщиков. Налогоплательщикам доступны многочисленные интернет-сервисы, позволяющие в удалённом режиме актуализировать регистрационные данные, заполнять и направлять налоговые декларации, а также использовать биометрические данные для формирования электронной подписи. Благодаря внедрению современных программ и компьютерных технологий, налоговое администрирование выходит на новый уровень. Это трансформирует сам механизм налогового контроля и надзора, в результате чего меняются также модели поведения налогоплательщиков при исполнении ими своих налоговых обязательств.

Среди информационных технологий, применяемых налоговыми органами, стоит выделить такие, как АИС «Налог-3», АСК НДС-3, межведомственный информационный обмен, а также передача налоговой отчётности в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи с применением электронной подписи.

Говорить о конкретных цифровых сервисах оптимизации налогового контроля и налогового учёта в РФ можно много – за последний год их появилось достаточно, но удобство и безопасность данных пользователей совмещают не все.

Самое очевидное, о чём стоит сказать – онлайн-банки – приложения и сайты государственных банков Российской Федерации. Данные сервисы позволяют открывать на их базе счёта для организаций и индивидуальных предпринимателей (далее – ИП), вести налоговый учёт и платить налоги в один клик. Кроме того, эти сервисы регулярно присылают оповещения своим пользователям, что решает проблему «забывчивости» при уплате налогов. Налоговые органы РФ имеют доступ к необходимой им информации банковских приложений о юридических лицах и ИП, в любой момент могут просматривать и проверять ведение налоговых процессов компании, осуществлять надзор и учёт налоговой деятельности бизнеса путём мониторинга личного кабинета налогоплательщика, что значительно ускоряет и упрощает процессы.

Развитие цифровых технологий на современном этапе развития налогового администрирования привело к появлению сложных и многофункциональных онлайн-сервисов, одним из примеров которых является интернет-сервис «Моё дело»

Подобные сервисы, помимо контроля налоговых процессов, позволяют вести бухгалтерию компании, что позволяет

иметь более развёрнутую информацию о финансах бизнеса для налоговых органов. В этом как раз и проявляется прозрачность – всё в открытом доступе для уполномоченных лиц. В качестве примера можно также назвать онлайн-сервис «Налоговый калькулятор по расчёту налоговой нагрузки», который функционирует на официальном сайте Федеральной налоговой службы РФ, созданный с целью повысить информационную открытость деятельности налоговых органов и налоговой грамотности налогоплательщиков, одновременно упрощающий порядок расчёта и составления отчётности организациями и физическими лицами.

Цифровые инновации в налоговой сфере включают также систему прослеживаемости товаров, стартовавшую 8 июля 2021 года [9]. Оператором указанной системы выступает ФНС России. Следующим шагом в развитии цифровых технологий в РФ станет полный переход ФНС на электронный документооборот [10].

В условиях роста объёма экономических данных, усложнения финансовых потоков и появления новых форм ведения бизнеса традиционные методы налогового контроля – в первую очередь выездные и камеральные проверки – перестают быть единственно эффективными инструментами обеспечения фискальной дисциплины.

Таким образом, в конце XX – начале XXI века произошёл ключевой перелом. Массовая цифровизация экономики сделала традиционный контроль неэффективным. Закономерным ответом стал налоговый мониторинг – новая философия надзора, основанная на открытости и непрерывности.

Соответственно, традиционные методы налогового контроля, такие как камеральные и выездные проверки, уступают место системам непрерывного мониторинга финансово-хозяйственной деятельности. Как справедливо отмечают И.В. Гашенко и Ю.С. Зима, «налоговый контроль трансформируется в новую форму в условиях оцифровки современного налогообложения» [11]. Эта трансформация выражается в переходе от массового контроля к выборочному, риск-ориентированному подходу, который базируется на автоматизированном анализе огромных массивов данных. Суть мониторинга – переход от проверки прошлого к управлению рисками в настоящем.

Институт налогового мониторинга, ставший сегодня одним из ключевых элементов цифровой трансформации налогового контроля, прошёл достаточно показательный путь эволюции – от экспериментального проекта до масштабного режима, объединяющего сотни крупнейших налогоплательщиков.

Налоговый мониторинг, как форма налогового контроля, был введён с 1 января 2015 года [12], в рамках которого налогоплательщики добровольно представляли налоговым органам свободный доступ к своим учётным данным. Наделение налоговых органов правом прямого доступа к налоговым декларациям, регистрам бухгалтерского учёта и прочей документации налогоплательщиков обеспечило возможность достоверного подтверждения правильности исчисления всех налогов, а также обеспечило комплексную цифровизацию процедур налогового контроля (камеральных и выездных проверок). Налоговый мониторинг стал наиболее ярким воплощением цифровой трансформации, пришедший на смену традиционным проверкам. Эта форма контроля выходит на новый уровень развития.

Постепенно произошло существенное смягчение критериев, и количество участников налогового мониторинга начало активно расти, что говорит о востребованности этого института. Как справедливо отмечает Л.П. Королёва, за период 2015-2025 годов наметились чёткие тенденции: повышение доступности мониторинга, развитие риск-ориентированного подхода и углубление цифровизации взаимодействия [13].

Ежегодно наблюдается увеличение количества участников налогового мониторинга. За десятилетие его применения число участников возросло с семи организаций в 2016 году, до 870 компаний в 2026 году [14]. И становится очевидным, что с каждым годом больше компаний отдают предпочтение расширенному информационному взаимодействию с налоговыми органами. К 2027 году ожидается присоединение к мониторингу 1000 участников, а к 2030 году число компаний в мониторинге может достичь 2770 предприятий [14]. Такая динамика подтверждает выводы экспертов о том, что крупный бизнес рассматривает налоговый мониторинг как неизбежный элемент будущего налогового администрирования. Налоговый мониторинг будет развиваться, разрабатываются новые подходы к автоматизации контроля и созданию единого механизма истребования документов, что существенно снизит административные издержки компаний.

В 2026 году ФНС объявила о переходе к стратегии «тотального цифрового надзора», ключевым элементом которой является объединение данных из различных источников: контрольно-кассовой техники, банковских проводок, системы маркировки «Честный ЗНАК» и информации от цифровых платформ. Благодаря интеграции указанных сведений в рамках единого профиля налогоплательщика обеспечивает возможность автоматизированного сопоставления данных о доходах, расходах

и налоговых обязательствах, что позволяет выявлять расхождения без прямого участия сотрудников налоговых органов.

Как справедливо отмечала начальник Управления налогового мониторинга ФНС России М. Крашенинникова, участие в налоговом мониторинге становится «ключевым элементом стратегии цифрового развития и управления рисками для крупного бизнеса» [15].

Выделяя преимущества института налогового мониторинга, следует отметить возможность прямого информационного взаимодействия между налоговыми органами и налогоплательщиками, при котором способ организации взаимодействия выбирают именно налогоплательщики.

Говоря о значимых успехах развития налогового мониторинга, важно отметить рост заинтересованности как со стороны налоговых органов, так и налогоплательщиков во внедрении современных информационных систем учёта, передовых технологий анализа данных, а также механизмов управления налоговыми рисками и процедур внутреннего контроля.

Налоговая служба в 2023 г. приступила к созданию Цифрового налогового кодекса, который в научной литературе характеризуется как единая цифровая методологическая модель, созданная для унификации информационного взаимодействия между налогоплательщиками и налоговыми органами [16]. Данный кодифицированный акт нового типа включает в себя систему взаимосвязанных справочников: видов документов, кодов строк деклараций, статей НК РФ и контрольных соотношений. Это позволяет автоматизировать проверку правильности исчисления налогов на стороне самого налогоплательщика до момента подачи декларации и предполагает повышение эффективности правоприменительной деятельности налоговых органов.

Как справедливо отмечает К.А. Пономарёва, цифровая трансформация налогового администрирования требует пересмотра классических подходов к налогообложению, особенно в части операций с новыми цифровыми активами [17]. В этом контексте Цифровой налоговый кодекс призван стать не просто техническим справочником, а полноценной правовой основой для автоматизированного взаимодействия.

М.А. Перепелица и В.В. Мирончуковская в своём исследовании, посвящённом цифровой трансформации налоговой обязанности, акцентируют внимание на необходимости обеспечения действия принципа определённости налогообложения в цифровой среде. Авторы приходят к выводу, что «альтернативы совокупной налоговой обязанности не существует, за ней будущее, поэтому все участники налоговых правоотношений должны адаптироваться к новой системе» [18]. Цифровой налоговый кодекс, по их мнению, создаёт потенциальную возможность для совершенствования процессов налогообложения в цифровом пространстве в сторону налогового сотрудничества.

Ещё одной значимой тенденцией 2026 года стало законодательное закрепление роли маркетплейсов как агентов налогового контроля. Новый Федеральный закон от 31.07.2025 № 289-ФЗ «Об отдельных вопросах регулирования платформенной экономики в Российской Федерации» [19] обязывает цифровые площадки взаимодействовать с ФНС, предоставляя данные о продавцах и совершённых сделках. Теперь механизм контроля выглядит следующим образом: система ФНС в реальном времени сверяет данные о продажах, переданные маркетплейсом, с уплаченными налогами. В случае выявления рисков налогоплательщик получает уведомление на максимально ранней стадии, это, можно сказать, иллюстрирует переход к концепции «самоисполнения» налогового законодательства.

Федеральная налоговая служба РФ внедряет три направления контроля: происхождение товаров, цифровой след и контроль платежей.

Цифровизация затронула и процессуальные аспекты. С 2026 года введён принцип экстерриториальности камеральных проверок: они могут проводиться не только по месту учёта налогоплательщика, а любой уполномоченной инспекцией Федеральной налоговой службы. Это нововведение создавало риск усложнения судебной защиты для бизнеса, так как оспаривать решение инспекции из другого региона пришлось бы по месту её нахождения.

Однако в статью 38 АПК РФ внесены изменения, устанавливающие новое правило исключительной подсудности: заявление об оспаривании решений налогового органа, место нахождения которого не совпадает с адресом или местом жительства заявителя, подаётся в арбитражный суд по адресу или месту жительства заявителя. Данный пример демонстрирует, как правовое регулирование адаптируется к цифровым реалиям, обеспечивая баланс между эффективностью налогового администрирования и гарантиями судебной защиты прав налогоплательщиков.

Несмотря на положительные результаты цифровизации налогового контроля, стоит выделить и правовые противоречия. По словам А.М. Науменко, «применение электронных сервисов в настоящее время допустимо лишь в диспозитивном ключе. Ведь потенциал использования цифровых технологий со стороны частных субъектов ставится в зависимость от их имущественного положения, технических компетен-

ций, а также доступности услуг связи» [20]. Всё это говорит о необходимости обеспечения равного доступа всех к сервисам электронного взаимодействия.

Другой проблемой является необходимость нормативного закрепления цифровых категорий, таких как «смарт-контракт», «цифровой след», «искусственный интеллект» в контексте налоговых правоотношений [2]. Отсутствие чётких дефиниций порождает правовую неопределённость и риски для налогоплательщиков.

Перспективным направлением, по мнению А.В. Улькина, является дальнейшая интеграция финансовых институтов в систему налогового администрирования, например, в качестве операторов НДС [21]. Это позволило бы окончательно решить проблему «бумажного НДС» и минимизировать схемы незаконного возмещения налога.

ФНС, осознавая риски чрезмерного фискального давления, декларирует политику снисходительности к малому бизнесу: обещано не штрафовать за ошибки в первый период отчётности и предоставлять отсрочки. Однако ключевым вектором остаётся создание системы, в которой «скрыть нарушения технически сложно» [22].

Выводы

Таким образом, исторический путь контроля – это движение от «карающего меча» после нарушения к «цифровому партнёрству» в режиме 24/7. Мониторинг не отменяет проверки, но знаменует зрелость налоговых отношений, где прозрачность становится главным активом налогоплательщика.

Проведённый анализ позволяет сделать вывод о завершении формирования в Российской Федерации принципиально новой модели налогового контроля. Её основными характеристиками являются проактивность, тотальность и технологичность. Использование искусственного интеллекта, больших данных и интеграция с цифровыми платформами позволяют ФНС сместить фокус с проверки отчётности на анализ реальной экономической деятельности в режиме онлайн.

Институт налогового мониторинга доказал свою эффективность как инструмент снижения административной нагрузки на добросовестный бизнес, о чём свидетельствует устойчивый рост числа его участников. Вовлечение маркетплейсов в орбиту налогового контроля знаменует новый этап регулирования платформенной экономики.

В контексте цифровизации налогового контроля важно понимать, что цифровая трансформация деятельности налоговых органов – это не только технологическое переоснащение, но и системные организационные изменения, появление новых компетенций у сотрудников, обновление инфраструктуры и иные преобразования. Указанная тенденция прежде всего связана с общим вектором развития современных государств, направленным на переосмысление подходов к публичному управлению и повышение его эффективности.

Вместе с тем цифровая трансформация налогового администрирования требует адекватного правового сопровождения. Дальнейшее развитие законодательства должно быть направлено на устранение правовой неопределённости цифровых категорий, обеспечение защиты прав налогоплательщиков и создание условий для равного доступа к цифровым сервисам. Только при соблюдении баланса между фискальными интересами государства и правами частных субъектов цифровизация сможет реализовать свой потенциал в полной мере.

В заключение, отметим, что за последний год в Российской Федерации получили популярность новые цифровые сервисы оптимизации налоговой отчётности и налогового учёта, что значительно повлияло на изменение в лучшую сторону взглядов налогоплательщиков на соблюдение налогового законодательства. Несмотря на предпринятые меры, всё же для обеспечения конкурентоспособности российской налоговой системы необходимо разработать более действенное программное обеспечение, ввести электронные услуги, а также качественные и эффективные меры налоговой мотивации компаний.

Таким образом, применение цифровых технологий в налоговых правоотношениях Российской Федерации требует более тщательной проработки, а правовое урегулирование данного вопроса является необходимым условием надлежащего функционирования всей налоговой системы в целом, а также существенной гарантией защиты прав и законных интересов юридических лиц, предпринимателей и граждан.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кдлян Е.Л., Магдесян Г.А. Налоговые изменения для индивидуальных предпринимателей // Цифровая экономика и онлайн-образование: ключевые тренды и препятствия: материалы III Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 18 мая 2023 г. С. 107-110.

2. Карасёва А.С., Давитадзе М.Д. Совершенствование налогового контроля в цифровых правоотношениях // Бизнес и общество: электронный журнал. 2026. № 1(49). URL: https://busines-society.ru/2026/1-49/27_karaseva.pdf.

3. Стратегия развития информационного общества на 2017-2030 годы: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/.

4. Миронов В.В., Кузнецов А.О. Цифровизация как детерминанта выбора экономической политики: российские реалии и мировой опыт // Вопросы экономики. 2024. № 4. С. 38-69.
5. Рузина Е.И. Цифровизация: об определении понятия, о выгодах и рисках цифровой трансформации // Горизонты экономики. 2022. № 5. С. 96-99.
6. О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 (ред. от 01.08.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319701/.
7. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.11.2025). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671.
9. Об утверждении Положения о национальной системе прослеживаемости товаров: Постановление Правительства РФ от 01.07.2021 № 1108 (ред. от 15.12.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389974/.
10. Концепция развития электронного документооборота в хозяйственной деятельности: Решение Президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию... от 25.12.2020 № 34. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372761/.
11. Гашенко И.В., Зима Ю.С. Результативность налогового контроля в условиях цифровой экономики // Вестник профессиональных бухгалтеров. 2025. № 5. С. 13.
12. О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 04.11.2014 № 348-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170540/.
13. Королёва Л.П. Развитие налогового мониторинга в РФ: тенденции, проблемы и перспективы // Теоретическая и прикладная экономика. 2025. № 3.
14. Налоговый мониторинг 2026: количество участников выросло на 20 % // Налогоплательщик Про: сайт. 2026. 19 января. URL: https://nalogypro.ru/news?news_id=1123.
15. Действие налогового мониторинга стало шире. URL: https://www.gazeta-unp.ru/news/44949-deystvie-nalogovogo-monitoringa-stalo-shire.
16. Чухнина Г.Я. Информационно-аналитическое обеспечение налогового контроля // Региональная экономика. Юг России. 2023. Т. 11, № 3. С. 159-170.
17. Пономарёва К.А., Симонов А.О. Налогообложение операций с цифровыми финансовыми активами в контексте классических правил налогообложения // Правоприменение. 2023. Т. 7, № 4. С. 35-44.
18. Перепелица М.А., Мирончуковская В.В. Цифровая трансформация налоговой обязанности плательщика в аспекте принципа определённости налогообложения // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2025. Т. 16, № 3.
19. Об отдельных вопросах регулирования платформенной экономики в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2025 № 289-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170540/.
20. Науменко А.М. Налоговое право и цифровые тренды развития публичного права // Лоббирование в законодательстве. 2024. № 3. С. 29-33.
21. Улькин А.В. Налоговое администрирование в контексте развития цифровых технологий и законодательного урегулирования // Вестник профессиональных бухгалтеров. 2025. № 4. С. 13-18.
22. Глава ФНС рассказал Президенту, как будет проходить обеление экономики в 2026 году // Главбух. 2026. 19 февраля. URL: https://www.glavbukh.ru/news/54636-glava-fns-rasskazal-prezidentu-kak-budet-prohodit-obelenie-ekonomiki-v-2026-godu.

Информация об авторе
Кдлян Елена Левоновна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и уголовного права и процесса факультета экономики и права

REFERENCES

1. Kdlyan, E.L., Magdesyan, G.A. (2023). Tax changes for individual entrepreneurs. Digital economy and online education: key trends and obstacles: Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference. Yekaterinburg, May 18, 107-110. (In Russ.)
2. Karaseva, A.S., Davidadze, M.D. (2026). Improving tax control in digital legal relations. Business and Society: electronic journal, 1(49). URL: https://busines-society.ru/2026/1-49/27_karaseva.pdf. (In Russ.)
3. Strategy for the Development of the Information Society for 2017–2030 (2017). Decree of the President of the Russian Federation No. 203 of May 9. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/. (In Russ.)
4. Mironov, V.V., Kuznetsov, A.O. (2024). Digitalization as a determinant of economic policy choice: Russian realities and world experience. Problems of Economics (electronic version), 4, 38-69. (In Russ.)
5. Ruzina, E.I. (2022). Digitalization: on the definition of the concept, benefits and risks of digital transformation. Horizons of Economics (electronic version), 5, 96-99. (In Russ.)
6. On the management system for the implementation of the national program "Digital Economy of the Russian Federation" (2019). Resolution of the Government of the Russian Federation No. 234 of March 2 (as amended on August 1, 2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319701/. (In Russ.)

7. On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the future up to 2036 (2024). Decree of the President of the Russian Federation No. 309 of May 7. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/. (In Russ.)
8. Tax Code of the Russian Federation (Part One). Federal Law No. 146-FZ of July 31, 1998 (as amended on November 28, 2025). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671. (In Russ.)
9. On approval of the Regulation on the national system of goods traceability. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1108 of July 1, 2021 (as amended on December 15, 2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389974/. (In Russ.)
10. Concept for the development of electronic document management in economic activities (2020). Decision of the Presidium of the Government Commission on Digital Development... No. 34 of December 25. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372761/. (In Russ.)
11. Gashenko, I.V., Zima, Yu.S. (2025). Effectiveness of tax control in the digital economy. Bulletin of Professional Accountants, 5, 13. (In Russ.)
12. On amendments to Part One of the Tax Code of the Russian Federation. Federal Law No. 348-FZ of November 4, 2014. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170540/. (In Russ.)
13. Koroleva, L.P. (2025). Development of tax monitoring in the Russian Federation: trends, problems and prospects. Theoretical and Applied Economics, 3. (In Russ.)
14. Tax monitoring 2026: the number of participants increased by 20%. (2026, January 19). Taxpayer Pro. URL: https://nalogypro.ru/news?news_id=1123. (In Russ.)
15. The scope of tax monitoring has expanded. (2026, January 21). URL: https://www.gazeta-unp.ru/news/44949-deystvie-nalogovogo-monitoringa-stalo-shire. (In Russ.)
16. Chukhnina, G.Ya. (2023). Information and analytical support for tax control. Regional Economy. South of Russia, 11(3), 159-170. (In Russ.)
17. Ponomareva, K.A., Simonov, A.O. (2023). Taxation of transactions with digital financial assets in the context of classic taxation rules. Law Enforcement, 7(4), 35-44. (In Russ.)
18. Perepelitsa, M.A., Mironchukovskaya, V.V. (2025). Digital transformation of the taxpayer's tax obligation in the aspect of the principle of certainty of taxation. Bulletin of St. Petersburg University. Law, 16(3). (In Russ.)
19. On certain issues of regulation of the platform economy in the Russian Federation. Federal Law No. 289-FZ of July 31, 2025. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170540/. (In Russ.)
20. Naumenko, A.M. (2024). Tax law and digital trends in the development of public law. Lobbying in Legislation, 3, 29-33. (In Russ.)
21. Ulkin, A.V. (2025). Tax administration in the context of the development of digital technologies and legislative regulation. Bulletin of Professional Accountants, 4, 13-18. (In Russ.)
22. The head of the Federal Tax Service told the President how the economy will be legalized in 2026. (2026, February 19). Glavbukh. URL: https://www.glavbukh.ru/news/54636-glava-fns-rasskazal-prezidentu-kak-budet-prohodit-obelenie-ekonomiki-v-2026-godu. (In Russ.)

Information about the author
Elena L. Kdlyan – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Civil and Criminal Law and Procedure of the Faculty of Economics and Law

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.

Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 24.03.2026
Поступила после рецензирования 10.04.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

UDC 364.2:342.7
JEL: I38, H55, O15
EDN: FJENAO

Original scientific article
HAC 5.5.3. Public administration and sectoral policies
HAC 5.2.5. Global economy

ROLE OF NON-STATE ACTORS IN PROVIDING SOCIAL PROTECTION AND UPHOLDING THE CITIZENSHIP RIGHTS OF VULNERABLE CHILDREN IN KENYA

Teresiya Yula Musembi

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education «Russian University of Transport», Russian Federation, 127994, Moscow, Obraztsova str., 9, build. 9, e-mail: traceycecil@gmail.com.

Annotation. **Introduction.** The Kenyan government faces a significant challenge in protecting the welfare and upholding the rights of vulnerable children whose number has increased significantly due to HIV pandemic. Even though the government through its constitution clearly outlines the right of every child to basic human rights, vulnerable children lack access to children rights such as education, good nutrition, shelter and health care access. Non state actors including non-governmental organizations, faith-based organizations, private entities, international organizations and community groups therefore play an increasingly important role in safeguarding the rights of vulnerable children. These organizations provide basic services such as shelter, education and health with the aim of filling the gap where the Kenyan government falls short, even though they constantly face challenges like poor governance and coordination. The purpose of the study is to interrogate the role that non state actors play in providing social protection and upholding citizenship rights of vulnerable children in Kenya.

Methods. The study used desktop research method to collect qualitative data on the role played by non-state actors in providing social protection to vulnerable children in Kenya. Focus was given to peer reviewed articles, demographic health surveys and government reports. Thematic analysis was carried out to establish patterns, trends and associations from the data collected through coding. Different themes were generated with the aim of capturing the original content of the data collected.

Results and their discussion. The results showed that non state actors are the backbone of social protection among vulnerable children in Kenya through addressing a wide range of child vulnerabilities which the government has been unable to address. The results from this article will help policy makers, non state actors and donors in coming up with practical approaches for improving social policy outcomes in Kenya.

Keywords: non-state actors, social protection, children's rights, livelihoods, vulnerability, governance, accountability.

Financing information: this study was carried out without external funding.

Acknowledgements. I thank Prof. Susan Kilonzo and Dr. Michael Owiso, for the overall guidance and input during the research.

For citation: Musembi, T.Yu. (2026). Role of non-state actors in providing social protection and upholding the citizenship rights of vulnerable children in Kenya. Public administration and law, 2(10), 254-261. EDN: FJENAO

© Musembi T.Yu., 2026

УДК 364.2:342.7
JEL: I12, I18, O15
EDN: FJENAO

Оригинальная научная статья
ВАК 5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики
ВАК 5.2.5. Мировая экономика

РОЛЬ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СУБЪЕКТОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И ОТСТАИВАНИИ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ УЯЗВИМЫХ ДЕТЕЙ В КЕНИИ

Терезия Юла Муземби

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет транспорта», Российская Федерация, 127994,г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9, e-mail: traceycecil@gmail.com

Аннотация. **Введение.** Правительство Кении сталкивается с серьёзной проблемой в защите благосостояния и прав уязвимых детей, число которых значительно возросло из-за пандемии ВИЧ. Несмотря на то, что правительство в своей конституции чётко закрепляет право каждого ребенка на основные права человека, уязвимые дети не имеют доступа к таким правам ребенка, как образование, хорошее питание, жильё и медицинское обслуживание. Таким образом, негосударственные субъекты, включая неправительственные организации, религиозные объединения, частные структуры, международные организации и общественные группы, играют всё более важную роль в защите прав уязвимых детей. Эти организации предоставляют базовые услуги, такие как обеспечение жильём, образование и здравоохранение, с целью восполнения пробелов в деятельности правительства Кении, хотя они постоянно сталкиваются с такими проблемами, как плохое управление и координация. Цель этой статьи – проанализировать роль, которую негосударственные субъекты играют в обеспечении социальной защиты и отстаивании гражданских прав уязвимых детей в Кении.

Методы. В исследовании использовался метод настольных исследований для сбора качественных данных о роли негосударственных структур в обеспечении социальной защиты уязвимых детей в Кении. Основное внимание было уделено рецензируемым статьям, демографическим обзорам состояния здоровья и правительственным отчётам. Был проведён тематический анализ для установления закономерностей, тенденций и ассоциаций на основе данных, собранных с помощью кодирования. Были разработаны различные темы с целью обобщения исходного содержания собранных данных.

Результаты и их обсуждение. Результаты показали, что негосударственные субъекты являются основой социальной защиты уязвимых детей в Кении, поскольку они решают широкий спектр проблем, связанных с уязвимостью детей, с которыми правительство не смогло справиться. Результаты, изложенные в этой статье, помогут политикам, негосударственным субъектам и донорам разработать практические подходы к улучшению результатов социальной политики в Кении.

Ключевые слова: негосударственные субъекты, социальная защита, права детей, средства к существованию, уязвимость, управление, подотчётность.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Благодарности: Автор выражает благодарность профессору Сьюзан Килонзо и доктору Майклу Овизо за общее руководство и вклад в исследование.

Для цитирования: Муземби Т.Ю. Роль негосударственных субъектов в обеспечении социальной защиты и отстаивании гражданских прав уязвимых детей в Кении // Государственное управление и право. 2026. № 2(10). С. 254-261. EDN: FJENAO

Introduction

Kenya has been facing a significant challenge in protecting the welfare and rights of vulnerable children. Approximately 3.6 million children which translates to a fifth of the total population of the children in Kenya are either orphans or vulnerable and this high number is associated with HIV/AIDS epidemic. These children do not have parental care; they live in extremely poor conditions and are also frequently abused and excluded hence lacking access to basic human needs and rights. The Constitution of Kenya (2010) clearly outlines the right of every child to basic rights including the right to education, good nutrition, shelter, access to health care and protection from any form of abuse and mistreatment. Despite this assurance by the government, vulnerable children strive to enjoy children's rights as a result of lower socioeconomic status of their households and the community. The existing gap between the promises made by the government and the reality of the lives lived by these vulnerable groups has made it necessary to adopt various social protection interventions. Whereas the Kenyan government has established strategies and regulations aimed at supporting children, different non-state actors such as non-governmental organizations, faith-based organizations, private entities and international organizations play a major role in service delivery and advocacy for children's rights. This group of non-state actors has constantly stepped in where government capacity is inadequate in order to provide essential needs including food supplies, education, healthcare services and monetary assistance to this vulnerable group of children [1, p. 15].

© Муземби Т.Ю., 2026

In terms of development and social policy, non-state actors can be defined as independent organizations which operate without the support of the government. These organizations include non-governmental organizations, community-based organizations, faith-based organizations, charity organizations, private entities and communal groups. Non-state actors differ in size and scope, ranging from huge international organizations with countrywide programs to relatively small self-help community groups. Their common goal is provision of essential goods, service delivery or advocacy for human rights without directly being controlled by the government. In the Kenyan setting, non-state actors have been supplementing the support systems in the community. Historically, it was the responsibility of the extended family and the clan to safeguard the wellbeing of orphans and vulnerable children. However, pandemics such as the HIV/AIDS outbreak in the year 1990 and chronic poverty have made it more challenging for these informal networks to offer protection. In response, various non-state actors emerged, inspired by humanitarian, religious or charitable values with the aim of protecting the wellbeing and rights of vulnerable children in Kenya [2, p. 12]. This article will discuss four major types of non-state actors which are common in Kenya including non-governmental organizations, faith-based organizations, the private sector and international bodies.

Social protection encompasses policies and programs adopted with the aim of reducing poverty and vulnerability through provision of essential services and improved income. This comprehensive mandate consists of interventions aimed at enhancing access to education, quality healthcare, good nutrition, shelter and income safety. Social protection strategies can either be protective hence providing relief from deprivations, preventive in order to avert unforeseen shocks, promotive aimed at enhancing capabilities, or transformative capable of addressing social inequalities and empowering marginalized populations including vulnerable children. Significantly, effective social protection reinforces the social contract that exists between the citizens and the government by upholding the fact that the government is responsible for guaranteeing safety and welfare for each and every citizen and most importantly children. Additionally, child-sensitive social protection strategies are majorly designed to cater for the unique vulnerabilities of children for instance eliminating stigma and exclusion as well as ensuring service delivery [3, p. 4].

In Kenya, citizenship rights are enshrined in the constitution adopted in the year 2010 and in statutes such as the Children Act. In addition, article 53 of the constitution of Kenya clearly outlines that "every child has the right to free and obligatory basic education, shelter and quality health care and protection from abuse, neglect, all forms of violence and child labor, among other children's rights". These provisions are in agreement with international treaties including the United Nation Convention on the Rights of the Child, ratified by Kenya in the year 1990. Therefore, citizenship rights advocate for support and protection of vulnerable children as a legal right and not charity. However, realization of these basic children's rights is a major challenge in practice since many households cannot afford and state services are not enough. It was established that poor households in Kenya caring for orphans often lacked enough food and access to health care as well as other necessities which are basic human rights. Therefore, non-state actors step in order to complement the government efforts through provision of direct assistance or advocating for the children to be able to access various government services. By so doing, these organizations have paved the way for a broad, rights-based approach to social protection capable of safeguarding the welfare and rights of vulnerable children in Kenya [4, p. 6].

Purpose of the study

The increased involvement of non-state actors in the field of social protection in Kenya raises significant questions on how these organizations contribute to social protection, the manner in which they uphold children's rights and ways in which they can effectively work in collaboration with the government. The current study examined the role played by non-state actors in providing social protection and upholding citizenship rights of vulnerable children in Kenya. Guided by this objective, the study will analyze the theoretical foundations of social protection and children's rights, examine the policy environment of Kenya and explore various non-state actors through reviewing existing literature and case studies. Findings from this study will be useful to policy makers and non-state actors as they will help in the adoption of better policies in order to enhance social outcomes in Kenya. Additionally, the key challenges that will be identified will inform recommendations in order to strengthen coordination, liability and efficiency of social protection interventions directed towards vulnerable children in Kenya.

Research methods

This study uses a desktop review method to gather qualitative data on the role of non-state actors in providing social protection and upholding the citizenship rights of vulnerable children in Kenya. The current study has adopted a consolidative literature review method allowing the researcher to use theoretical and empirical information acquired from academic journals, ethnography and government reports. This allowed the researcher to carry out a critical examination of the contribution made by non-state actors in enhancing social protection for orphans and vulnerable children in Kenya.

The study used peer reviewed articles published from the year 2020 to date from international bodies such as UNICEF, Ministry

of Labor and Social Protection of Kenya and qualitative research carried out from different parts of Kenya. The keywords used include 'Social protection', 'Children's rights', 'Livelihoods', 'Non-state actors', 'Vulnerability', 'Governance, 'Non-governmental organizations', 'Accountability'. Thematic synthesis design was used in analyzing the data. Different themes were generated with the aim of capturing the original content of the data collected. Since this was a desktop research study, the limitation faced by the researcher was having to rely only on the existing secondary sources of information. The next section which is research results and their discussion is guided by the themes generated during data analysis while the final part of the article outlines the key conclusions and recommendations that came up after reviewing the literature in detail.

Research results

The social policy environment in Kenya for child protection has been evolving constantly for the last 20 years which reflects both international commitment to different treaties and internal pressure. The first policy adopted in 1960; the Children and Young Persons Act was significantly limited in scope and area of focus and the Kenyan government offered minimal direct social support for children in general. Vulnerable children including orphans, street children and the disabled only received support from charity organizations due to lack of a comprehensive social protection policy framework. The ratification of the UN Convention on the Right of the Child in the year 1990 by the Kenyan government paved way for several legal reforms which culminated in the Children Act 2001 and subsequently led to the establishment of structures such as the National Council for Children's Services responsible for child protection. The Constitution of Kenya 2010 then elevated various children's rights to be part of the Bill of Rights which gave them the topmost legal priority. Alongside legal reform, Kenya developed strategic plans to address child vulnerability. Most importantly, in the year 2008 the government launched a cash transfer program for orphans and vulnerable children. This became a nationwide strategy aimed at addressing the HIV/AIDS crisis and extreme poverty [5, p. 7].

The cash transfer program for the orphans and vulnerable children has been implemented through a combined effort from the government and non-state actors. The increase in the number of orphans and vulnerable children from the year 2005 spurred collaborations between international organizations and the government of Kenya. It is worth noting that even though the cash transfer for the orphans and vulnerable children program is state-led, non-state actors such as the World Bank and UNICEF play a major role in financing the program and service delivery is done in partnership with non-governmental organizations. The hybrid model evident here signifies the social protection landscape in Kenya which is a blend of state policies implemented by and non-state actors. It was established that non-governmental organizations support approximately 1.5 million children in Kenya through different programs, a scale that can only be compared to state efforts [6, p. 11].

Apart from cash transfer programs, the social policy of Kenya also includes other strategies that non-state actors are involved in. One of these policies is the Free Primary Education which was adopted in the year 2003 with the aim of enhancing access to education and subsidizing secondary education. Additionally, missionary hospitals play a major role in complementing government efforts in the health sector. The current National Social Protection Policy of Kenya (2023) clearly acknowledged the significant role played by non-state actors and advocates for an improved coordination between non-state actors and the state in order to avoid implementation gaps and overlapping. Even though the policies have been progressive, there exists significant gaps in terms of implementation. Despite progressive policies, serious gaps remain in practice. Studies show that majority of orphans and vulnerable children in Kenya do not have access to any form of assistance from the government and non-state actors. This implies that even though the efforts by the state and no-state actors have had an impact to the beneficiaries, comprehensive coverage is yet to be achieved. There has been notable improvement in terms of program expansion but reaching approximately 6 million vulnerable children in Kenya remains a challenge [6, p. 14]. This makes it imperative to closely examine the role played by various non-state actors in enhancing social protection and upholding children's rights.

Role of various non-state actors.

Non-governmental organizations whether local or international have had a great impact in the field of social protection in Kenya. These organizations are flexible, work closely with the community and have a mission to accomplish. Therefore, they address wide range of child vulnerabilities including health, shelter, nutrition programs, vaccination campaigns, education programs and child protection from any form of abuse. For instance, non-governmental organizations including Save the Children and Plan International in Kenya have been running programs aimed at supporting children's education whereas local non-governmental organizations including Kenya Alliance for Advancement of Children advocate for the rights of children. Most importantly, non-governmental organizations have contributed to the delivery of cash transfer programs to the grassroot level through identifying beneficiaries, disbursing and monitoring the use of resources, particularly in the rural parts of Kenya, where access to state resources is minimal. One of the local non-governmental organizations which is also community- based is the Kilifi orphans

and vulnerable children project operating in the coastal area of Kenya. This organization supports approximately 20,000 orphans and vulnerable children from 7,480 families through collaboration with the local community [7, p. 18; 14, p. 12].

Some of the strengths of non-governmental organizations include community-centeredness and their ability to innovate. This has been achieved through ensuring active involvement of the members of the community through employment or serving as volunteers as this helps in building trust with beneficiary households. Additionally, several non-governmental organizations adopt child-centered approaches, allowing for the involvement of both children and their caregivers in order to design programs that are suitable for the communities. A study done in the Western part of Kenya showed that non-governmental organizations programs were extremely responsive due to their ability to tailor their interventions according to the priorities identified by the beneficiaries such as provision of learning materials and to enhance access to education. It is also worth noting that non-governmental organizations are less bureaucratic as compared to government agencies making it possible for them to respond urgently to community needs or be able to pilot various projects without following tedious bureaucratic processes [8, p. 11]

However, non-governmental organizations also face challenges in implementing their programs. One of the major challenges is sustainability whereby various non-governmental organizations depend on funding from donors to sustain the projects which implies that failure to receive the funds leads to collapsing of these projects. Another challenge is associated with lack of coordination between non-governmental organizations and the state, often resulting in duplication of projects and existence of implementation gaps in other instances. Non-governmental organizations also face a challenge in terms of accountability. For instance, international organizations must be accountable to both the donors and the beneficiaries. Studies have shown that most non-governmental organizations are only accountable to the donors hence failing to incorporate feedback from the beneficiaries which undermines their efficiency. This is because such an approach results in the importation of external programs that cannot align with the requirements of the local communities [8, p. 14; 15, p. 7].

Faith-based organizations are also part of non-state actors and they play a significant role in the field of child welfare in Kenya. Historically, religious organizations have been at the center of social protection since some of the earliest learning institutions and orphanages in Kenya were established by missionaries. Currently, Faith-based organizations are diverse, ranging from large organizations to small charity organizations established by religious leaders. A study by UNICEF revealed that many faith-based organizations are involved in providing care to the orphans which is aligned to the religious teaching of caring for the orphans and the widowed. Even though these organizations helped in addressing the increased number of orphans due to HIV/AIDS crisis, they were criticized for the possible isolation of the children from their families. In response, the organizations resulted in provision of cash assistance to the widows without necessarily taking the children away from their homes except for the children who are total orphans. One of the remarkable faith-based organization is the Nyumbani village in Kenya. As the name suggests, "Nyumbani" loosely translates to a home. This organization was established in the year 1992 by a catholic priest in response to the HIV/AIDS orphan crisis. Currently, the organization hosts approximately 1000 children and 100 elders and has its own learning institutions, a health clinic, a farming area and income-generating activities making it self-sustainable without necessarily depending on donations [9, p. 20].

One of the strengths of faith-based organizations is that they have cultivated trust from the beneficiaries and moral authority in the society where they operate. Therefore, these organizations which are mainly present even in rural areas are capable of easily identifying the beneficiaries and mobilizing donations from the congregants with the aim of supporting or adopting orphans and vulnerable children. Another strength is that apart from faith-based organizations providing material aid, they also provide psychosocial support to orphans and vulnerable children who maybe traumatized as a result of losing their parents. Most importantly, various faith-based organizations help in addressing retrogressive cultural practices such as early marriages and female genital mutilation through campaigning against these practices hence upholding children's rights. However, one of the major challenges facing faith-based organizations is over-dependence on institutional care. Since these organizations depend on religious institutions for financial support, it may sometimes be difficult to keep up with the resource-intensive nature of managing the orphanages. Another challenge faced by faith-based organizations the programs may be run on the basis of denominational lines. The support given by these organizations may be biased in such as a way that learning institutions may give priority to learners of a particular denomination or orphanages may nature children based on a single denomination regardless of their background hence conflicting with right to religious identity of these children [10, p. 26].

Private sector is also a significant part of non-state actors whereby most private organizations have been channeling their profits to various social programs. This has

been achieved through the corporate social responsibility through which companies direct their support towards education, health sector or youth empowerment programs while targeting orphans and vulnerable. Some of the major private entities in Kenya the Safaricom Foundation, an entity that has supported the construction of learning institutions while sponsoring vulnerable children throughout their education. In a similar way, banks like the Equity Bank of Kenya have made an effort to sponsor orphans and vulnerable children to be able to complete education. Equity bank through its "Wings to fly" program has up to date supported over 60,000 scholars through high school and university education. One of the strengths of these organizations is that they have enough access to capital which makes it possible to meet their goals. Additionally, these entities are capable of filling gaps that are often overlooked like empowering the youth to become leaders. The major challenge facing these entities is that corporate social responsibility budgets entirely rely on the profits made by these companies which implies that failure to make profit may result in the programs collapsing [11, p. 13].

Lastly, international bodies such as the United Nations, global financial institutions and international non-governmental organizations have been at the center of social protection in Kenya with the aim of supporting orphans and vulnerable children. These non-state actors come with external resources, skills and in other cases international political pressure with the aim of addressing children's rights when they are violated. These organizations operate both at national and local level with the most common one being the "The United Nations Children's Fund" (UNICEF), which is significantly present in Kenya. UNICEF has been helping the Kenyan government to come up with child protection policies and also helped to pilot programs such as the orphans and vulnerable children cash transfer program. Similarly, global financial institutions such as the World Bank, have been on the forefront in terms of financing several social protection programs including cash transfers for vulnerable children, the elderly and people living with disabilities. In addition, international non-governmental organizations including World Vision and Save the Children have also significantly contributed to social protection for vulnerable children in Kenya. For instance, programs by World Vision in Kenya are currently supporting over 1.7 million orphans and vulnerable children [12, p. 18; 19, p. 16].One of the major strengths of international bodies is their financial capability and expertise. These organizations are capable of filling the financial gap that cannot be met by the domestic resources. For instance, the school feeding scheme by World Food Program was initiated at a period when the Kenyan government could not afford to implement this program on a nationwide scale. However, implementation of these programs is a challenge especially when international bodies are involved since it is difficult to ensure local ownership of the programs and sustainability. For instance, in cases where the programs entirely depend on donors for financial support, they are bound to collapse if funding stops or priority shifts to other areas. Another challenge is associated with duplication of the programs whereby more than one international body fund the same program without coordination hence poor performance of these programs [13, p. 21].

Discussion

The efforts of various non-state actors have significantly impacted on the welfare of a huge number of orphans and vulnerable children in Kenya. However, there has been persistent challenges preventing the success of these interventions in enhancing social protection for the vulnerable children in Kenya. Literature analyzed showed that some of the existing challenges include; Fragmentation and deficit in terms of coordination. It was established that there is lack of coordination of various programs by non-state actors which has led to duplicated programs while leaving some areas without any access of these crucial programs. Basically, this fragmentation has constantly undermined the effectiveness and equity in terms of resource allocation in the field of social protection for vulnerable children. Literature analyzed also showed there is a challenge in terms of sustainability and over reliance on donors. It is evident that various non-state actors entirely depend on donor either from foreign bodies or religious institutions. As outlined earlier, over-dependence on donors makes it difficult to sustain these programs when the funding is halted. Eventually, these programs collapse leaving the vulnerable groups stranded.

It was also established the programs by non-state actors are characterized by limited coverage in terms of reaching the vulnerable groups and exclusion. Even though there are several non-state actors in Kenya, a considerable number of vulnerable children does not have access to social protection. This is because some of the programs adopted by non-state actors have strict criteria of selecting beneficiaries which leads to exclusion of some of the households that do not meet these criteria and this has caused perceptions of inequity and stigma. Another gap exists in terms of accountability to the beneficiaries and rights perspective. In most cases, it is difficult to ensure that the efforts by non-state actors are rights-based as well accountable to the beneficiaries. This is because these actors do not have effective feedback mechanisms in order to gather opinion of the vulnerable populations. Lack of accountability may lead to poor quality services or abuse of the rights of the vulnerable children. Literature also shows that there exists uneasy form of relationship and lack of trust between the Kenyan government and non-state actors. The non-state actors have always

complained about the bureaucratic procedures and lengthy regulations they have to follow in an attempt to collaborate with the government of Kenya. On the other hand, government officials are always worried that non-governmental organizations will reveal the services delivery flaws in the public sector.

Despite the gaps identified, there are prospects for non-state actors to become more effective in their social protection efforts for orphans and vulnerable children. Some of these opportunities include; Policy support for integration. The government of Kenya is adopting policies aimed at promoting integration and enhancing coordination with all non-state actors in order to avoid overlapping and duplication of programs. The other opportunity is related to the use of modern technology and innovation. Non-state actors can use new technology in monitoring and managing various programs to ensure that they are effectively coordinated.

Another opportunity lies on resource mobilization and human capital development. This can be achieved through encouraging local donations as a way of complementing foreign aid. By so doing, the programs will be more sustainable since local donors are capable of maintaining long term donations if the impact is visible. Since, a bigger percentage of the Kenyan population is made of the youth, the non-state actors can take this opportunity and train more social workers who will offer better services in the field of social protection. Finally, advocacy and social change could enhance the social protection efforts by non-state actors. Non-state actors are capable of addressing the main causes of child vulnerabilities by advocating for a change in social norms. For instance, in the recent past non-state actors have successfully advocated for reforms in the Children Act and an increase in budget allocation for various social protection programs.

Conclusion

The experience of Kenya with non-state actors and their role in providing social protection and upholding the rights of vulnerable is characterized by both success and challenges in the case of a developing nation. The non-state actors discussed above have played a significant role in promoting the welfare and basic rights of many vulnerable children in Kenya. These actors have effectively complemented government efforts through their innovations, resource allocation and compassion way of implementing their programs. Their efforts have made it possible for millions of children to have access to education, quality health care, better nutrition and protection. Case studies such as the cash transfer program for the orphans and vulnerable children, "Wings to Fly" scholarship program and the Nyumbani Village discussed earlier have constantly demonstrates coordination between government and non-state actors can yield better results and eventually offer countless opportunities to vulnerable children.

However, it was established that over-reliance on charity and donations makes it difficult to sustain these programs. For the success of the social protection efforts, the government must be actively involved in order to fulfill the rights of its citizens. As a way of dealing with the existing challenges, there is need to enhance cohesion and integration between the non-state actors and the government so as to enhance social protection coverage. This requires collective effort in addressing the existing challenges related to coordination of the programs, their funding and accountability mechanisms. The approach by the government of Kenya to embrace non-state actors shows that child welfare and social protection is a collective effort from different sectors. For instance, the private sector is capable of bringing innovation while international organizations offer resources and global expertise. The government on the other hand offers legitimacy and with these collective efforts, better outcomes are guaranteed. The continued refinement of this partnership helps Kenya move closer to a nation where all children have an opportunity for survival and thriving to be able to take part in the development of their nation.

Based on the analysis on the contribution of non-state actors on social protection for vulnerable children in Kenya, the current section offers key recommendations aimed at enhancing efficiency and coordination of these entities. The recommendations given target both non-state actors and policy makers while suggesting a practical approach that can be used to improve the outcome of the social policies adopted:

Establishing robust coordination mechanisms as a way of addressing fragmentation and strengthening coordination both at national level and county level. This can be achieved through establishing a forum for social protection stakeholders where they can work in coordination and plan before implementing the programs. By so doing, there will be reduced duplication of the programs and enhanced transparency which contributes to a broad and equitable coverage of the beneficiaries.

Integrating non-state actors into the national social protection framework. There is need for the government to formally partner with non-governmental organizations through allowing them to deliver some public services while at the same time adhering to the existing rules and regulations. Additionally, the government should play the role of funding these programs majorly and eventually assume full control. This is one way to ensures that the programs are sustainable and can continue functioning even without donor support.

Enhancing sustainability through diversifying the sources of funding and capacity building as this will help in reducing financial

vulnerability of the programs run by non-state actors. This can be achieved through increasing local resource mobilization, increasing corporate social responsibility allocation for child welfare programs and encouraging communal. This will eventually reduce over dependence on foreign aid, making the programs more sustainable.

Strengthening governing standards and accountability: It is important to enhance governance of non-state actors to ensure that they provide quality services and uphold the rights of the beneficiaries. The Kenyan government should establish minimum standards that must be met by any institution working with children in order to guarantee protection. For instance, all the staff working with these organizations should be trained on the protection policies and complaint mechanisms of reporting abuse.

Lastly, there is need to advocate for an increase in public investment and political will. The stakeholders ought to continuously advocate for the Kenyan government to improve on the budget allocation on social protection programs for vulnerable children. There is need to shift from the tendency of entirely depending on donors to domestic funding since this will guarantee sustainability of the programs and eventually improve social protection in Kenya.

REFERENCES

1. Ouma, M. (2020). Social protection policymaking in Kenya. Africa Development/Afrique et Développement, 45(2), 125-142.
2. Nowak-Garmer, R. (2023). Social protection in Africa. In Handbook on social protection and social development in the global south (pp. 112-129). Edward Elgar Publishing.
3. Pouw, N.R., Rohregger, B., Schüring, E., Alatinga, K.A., Kinuthia, B., & Bender, K. (2020). Social protection in Ghana and Kenya through an inclusive development Lens. Complex effects and risks. World Development Perspectives, 17, 100173.
4. Bender, K., Rohregger, B., Kinuthia, B., Ikua, G., Schüring, E., Adamba, C., ... & Pouw, N. (2021). Different pathways of social protection reforms: An analysis of long-term institutional change in Kenya. World Development, 137, 105210.
5. Nyamu, I.K., & Wamahiu, S.P. (2022). What might a decolonial perspective on child protection look like? Lessons from Kenya. Childhood, 29(3), 423-438.
6. Njoki, S., & Wairimu, M. (2023). Impact of Cash Transfers on Household Food Security: Evidence from Families with Orphans and Vulnerable Children in Kenya. Journal of African Development, 24(2), 200-227.
7. Oware, P.M. (2020). Informal social protection actors: A focus on women self-help groups in Kenya. International Social Work, 63(5), 612-625.
8. Oware, P.M. (2022). The potential for complementarity between formal and informal social protection programmes in Kenya: A case study.
9. Iswan, A.K., & Kihara, A. (2022). Organizational internal resources and sustainable competitive advantage among faith based non-profit organizations in Kenya: A review of the literature. Journal of Business and Strategic Management, 7(2), 37-64.
10. Bachore, A. (2021). The Role of Non-State Actors in Promoting Good Governance: The Case of Kenya. Research on Humanities and Social Sciences, ISSN, 2224-5766.
11. Chege, N., & Ucembe, S. (2020). Kenya's over-reliance on institutionalization as a child care and child protection model: A root-cause approach. Social sciences, 9(4), 57.
12. Barack, C.O. (2025). Access to Social Services among Communities in Kakuma-Kalobeyei: The Inhibitive Regulatory Frameworks and the Intervention by Non-State Actors. Toplum ve Kimlik Dergisi, 2(1), 49-60.
13. Kamau, E.W., Kihara, A., & Ndururi, J. (2024). Sustainability Strategies and Performance of International Not-For-Profit Organizations in Kenya: A Case of World Food Programme. Journal of Business and Strategic Management, 9(4), 64-85.
14. Korsgren, L. (2025). The Role of Non-State Actors within the National Care Reform Strategy for Children in Kenya 2022-2032.
15. Porisky, A. (2021). The state at the margins: The politics of state social assistance and citizenship in rural Kenya and Tanzania (Doctoral dissertation, University of Toronto (Canada)).
16. Maleche, A., Wafula, T., Stevenson, S., & Mafuma, T. (2025). Non-State Actors: The Increasing Role of Non-Governmental Organizations in Global Health Law. Journal of Law, Medicine & Ethics, 53(S1), 60-63.
17. Kivuva, R.M. (2023). Effectiveness Of Community-Based Child Protection Structures On Child Safety In Mukuru Kwa Njenga, Nairobi County, Kenya (Doctoral dissertation, Kisii University).
18. Ochego, S.O. (2021). Effect of Cash Transfer Programme on Health Needs of Vulnerable Children and Orphans in Langas, Eldoret, Kenya. Sch J Arts Humanit Soc Sci, 9, 375-383.
19. Chepngeno-Langat, G., Van Der Wielen, N., Falkingham, J., & Evandrou, M. (2023). Targeting cash transfers on the "poorest of the poor" in the slums: how well did the Kenya's older persons cash transfer programme perform?. Journal of Aging & Social Policy, 35(1), 107-124.
20. Agwayo, F.M., & Muthinja, M.M. (2021). Effect of Payment Mechanism on Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children Program in Kenya: A Case Study of Busia County. Journal of International Business, Innovation and Strategic Management, 5(3), 160-180.
21. Festus, E.M. (2022). Effects of Cash Transfer Programme for Orphans and Vulnerable Children on Livelihood Outcomes of Beneficiary Households in Meru County, Kenya (Doctoral dissertation, Kenyatta University).

Information about the author
Teresiya Yu. Musembi – Master's degree student

Информация об авторе
Терезия Юла Музембри – магистрант

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflicts of interests.
Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта не применялись при подготовке данной рукописи.
The author declares that no generative AI models were used in the preparation of this manuscript.

Поступила в редакцию (Reserved) 24.12.2025
Поступила после рецензирования 26.02.2026
Принята к публикации (Accepted) 13.05.2026

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО
Gosudarstvennoye upravteniye i pravo / Public Administration & Law
№2(10)2026

Журнал входит в Единый государственный перечень научных изданий – Белый список, а также в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук (Перечень ВАК, К2) по специальностям:

5.2.3. Региональная и отраслевая экономика (экономические науки)

5.2.6. Менеджмент (экономические науки)

5.2.7. Государственное и муниципальное управление (экономические науки)

5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики (политические науки)

Также принимаются материалы научных исследований по специальностям

5.2.5. Мировая экономика (экономические науки)

5.5.4. Международные отношения (политические науки);

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки)

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки (юридические науки)

5.1.4. Уголовно-правовые науки (юридические науки)

Адрес редакции и издательства: 283015, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, г.о. Донецк, г. Донецк, пр-т Б. Хмельницкого, 108; 283015, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Челюскинцев, д. 163А
Тел.: +7(856)338-42-96; +7(949) 352-07-01
E-mail: gosupravleniye-sj@yandex.ru
Сайт: https://gosupravleniye-sciencejournal.ru/

Editorial office and publishing address: 108, B. Khmelnitsky Ave., Donetsk, 283015, Russian Federation, Donetsk People's Republic; 163A Chelyuskintsev str., Donetsk, 283015, Russian Federation, Donetsk People's Republic.
Tel.: +7(856)337-42-96; +7(949) 352-07-01
E-mail: gosupravleniye-sj@yandex.ru

Компьютерная верстка и дизайн: А.Р. Гадецкий

Дата выхода в свет: 25.06.2026 г.
Формат 60x84x1/8 Усл. печ. л. 30.46
Печать лазерная. Заказ № 26-03/1. Тираж 100 экз

Отпечатано в типографии: ИП Криничная И. В.
ОГРНИП 322930100019725 от 28.12.2022 г.
283059, г. Донецк, ул. Овнатаняна, 4. Тел. +7 (949) 328-16-91,
e-mail: krinichnayairina@gmail.com