ISSN 3007-1631

Научный журнал

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО

Gosudarstvennoye upravleniye i pravo/ Public Administration & law

№3(11)
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

№3(11)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, ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет имени В.Н. Татищева», г. Астрахань, 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 3(11)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, Russian Federation), FSBEI HE "Astrakhan State University named after V.N. Tatishchev" (Astrakhan, 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

ПЕРЕМЕНА ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ: ОБЪЕКТИВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ

Иван Дмитриевич Мацкуляк,
Магомед Даниялович Магомедов,
Владимир Юрьевич Линник

10

TRANSFORMATION OF DIGITALIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF NATIONAL GOALS IMPLEMENTATION: OBJECTIVE TENDENCIES AND CHALLENGES

Ivan D. Matskulyak,
Magomed D. Magomedov,
Vladimir Yu. Linnik

ПРЕДИКТИВНЫЙ ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ОПРЕДЕЛЕНИЮ

Любовь Давидовна Ганеева

20

PREDICTIVE ARTIFICAL INTELLEGENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION: A CONCEPTUAL APPROACH TO DEFINITION

Lyubov D. Ganeeva

ТРАНСФОРМАЦИЯ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ

Сергей Николаевич Новоселов,
Елена Юрьевна Мокеева

37

TRANSFORMATION OF MODELS OF STATE AND MUNICIPAL GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF GLOBAL CHALLENGES

Sergey N. Novoselov,
Elena Yu. Mokeeva

КАДРОВОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ КАК НАУЧНАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

Валентина Анатольевна Дудникова

45

PERSONNEL FORECASTING AS A SCIENTIFIC AND MANAGERIAL PROBLEM

Valentina A. Dudnikova

ВЛИЯНИЕ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НА РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В РЕГИОНАХ РОССИИ

Марина Сергеевна Грязева

52

IMPACT OF BUDGETARY FINANCING OF EDUCATION AND HEALTHCARE ON THE DEVELOPMENT OF HUMAN CAPITAL IN RUSSIAN REGIONS

Marina S. Gryazeva

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ: АНАЛИЗ ПРОТИВОРЕЧИЙ И НАПРАВЛЕНИЙ АНТИКРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ

Никита Сергеевич Хархардин

62

RUSSIA'S SOCIO-ECONOMIC SYSTEM AS A FACTOR OF INSTITUTIONAL INSTABILITY: ANALYSIS OF CONTRADICTIONS AND DIRECTIONS OF ANTI-CRISIS DEVELOPMENT

Nikita S. Kharkhardin

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И ОТРАСЛЕВАЯ ПОЛИТИКА / GOVERNMENT AND BRANCH POLICY

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ ВИНОГРАДАРСТВА И ВИНОДЕЛИЯ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Магомед Даниялович Магомедов,
Иван Дмитриевич Мацкуляк,
Владимир Юрьевич Линник

77

STATE POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF VITICULTURE AND WINEMAKING IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Magomed D. Magomedov,
Ivan D. Matskulyak,
Vladimir Yu. Linnik

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Алексей Александрович Ласкин,
Светлана Юрьевна Корнекова

87

DISTRIBUTION OF POWERS AND INTERACTION OF STATE AND MUNICIPAL BODIES IN THE FIELD OF SUPPORT FOR SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESSES

Alexey A. Laskin,
Svetlana Yu. Kornekova

ЭКСПОРТ ПРОДУКЦИИ РОССИЙСКОГО АПК: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

Людмила Викторовна Борисова,
Валерий Геннадьевич Лисицин

97

EXPORT OF RUSSIAN AGRO-INDUSTRIAL PRODUCTS: CURRENT TRENDS AND DEVELOPMENT VECTORS

Lyudmila V. Borisova,
Lisitsin V. Gennadievich

АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ЖИВОТНОВОДСТВА И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТРАСЛИ 105 **ANALYSIS OF THE MECHANISM OF STATE SUPPORT FOR LIVESTOCK FARMING AND THE EFFECTIVENESS OF REGULATION OF THE INDUSTRY**

Елена Сергеевна Балашова — Elena S. Balashova

ИНТЕГРАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ МЕНЕДЖМЕНТА В МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ВНУТРЕННЕГО РЫНКА СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ 116 **INTEGRATION OF MANAGEMENT TOOLS INTO THE DEVELOPMENT MECHANISM OF THE INTERNAL CONSTRUCTION MARKET**

Анна Сергеевна Волочко — Anna S. Volochko

УПРАВЛЕНИЕ КАДРОВЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ И ЖКХ 124 **HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN CONSTRUCTION AND HOUSING AND COMMUNAL SERVICES**

Людмила Викторовна Тимошкова — Lyudmila V. Timoshkova

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА / STATE CIVIL SERVICE

ПЕРЕМЕНА ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИЕЙ ЭКОНОМИКИ 135 **TRANSFORMATION OF CIVIL SERVANTS' LABOR IN THE SYSTEM OF DIGITALIZING THE ECONOMY'S PUBLIC ADMINISTRATION**

Иван Дмитриевич Мацкуляк,
Магомед Даниялович Магомедов,
Елена Юрьевна Алексейчева

Ivan D. Matskulyak,
Magomed D. Magomedov,
Elena Yu. Alekseichheva

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ / REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT

СПЕЦИФИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ АКСИОЛОГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К РАЗВИТИЮ МАЛЫХ ТЕРРИТОРИЙ 146 **SPECIFICS OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN THE FRAMEWORK OF AN AXIOLOGICAL APPROACH TO THE DEVELOPMENT OF SMALL TERRITORIES**

Олег Петрович Нейфельд,
Елена Анатольевна Качанова,
Алексей Владимирович Родионов

Oleg P. Neyfeld,
Elena A. Kachanova,
Aleksey V. Rodionov

ЭКОНОМИКО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ АДАПТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ К НОВОЙ МОДЕЛИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ 159 **ECONOMIC AND ORGANIZATIONAL MECHANISM FOR ADAPTING MUNICIPAL GOVERNANCE TO THE NEW MODEL OF PUBLIC AUTHORITY: A METHODOLOGICAL APPROACH TO PERFORMANCE ASSESSMENT**

Сергей Николаевич Яшин,
Ирина Владимировна Гуськова,
Ирина Валерьевна Герсонская

Sergey N. Yashin,
Irina V. Guskova,
Irina V. Gersonskaya

ГЕНЕЗИС БАНКОВСКОГО ДЕЛА В ОРЛОВСКОЙ ГУБЕРНИИ: ОТ ПЕРВЫХ КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ДО ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XVIII – НАЧАЛО XX ВЕКА) 170 **GENESIS OF BANKING IN THE OREL PROVINCE: FROM THE FIRST CREDIT INSTITUTIONS TO THE FORMATION OF THE REGIONAL SYSTEM (THE SECOND HALF OF THE XVIII – EARLY XX CENTURY)**

Александр Андреевич Столяров — Alexander A. Stolyarov

КООРДИНАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ/ COORDINATION OF ECONOMIC POLICY

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРИОРИТЕТОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РИТОРИКЕ РОССИЙСКИХ ЭЛИТ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ФАКТОРЫ 179 **TRANSFORMATION OF NATIONAL SECURITY PRIORITIES IN THE RHETORIC OF RUSSIAN ELITES: REGIONAL AND EDUCATIONAL FACTORS**

Леонид Вячеславович Савинов,
Иван Александрович Мик

Leonid V. Savinov,
Ivan A. Mik

КОМПЛЕКСНАЯ ОЦЕНКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СТРУКТУР В СФЕРЕ ВЭД 193 **COMPREHENSIVE ASSESSMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURIAL STRUCTURES IN FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY**

Анастасия Анатольевна Ивахненко — Anastasia A. Ivakhnenko

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

ПАРАДИГМА ПРАВОВЫХ ДЕТЕРМИНАНТ ФОРМИРОВАНИЯ СУВЕРЕННОЙ ЦИФРОВОЙ ЭКОСИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ 204 **PARADIGM OF LEGAL DETERMINANTS FOR THE FORMATOIN OF A SOVEREING DIGITAL ECOSYSTEM FOR STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION**

Инна Лиуановна Шидова,
Карина Лиуановна Темирчиева

Inna L. Shidova,
Karina L. Temirchieva

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ РАБОТНИКОВ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ОТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ВЫГОРАНИЯ 216 **ADDITIONAL GUARANTEES OF RAILWAY TRANSPORT WORKERS' RIGHTS AS A MEANS OF PROTECTING FROM PROFESSIONAL BURNOUT**

Алексей Александрович Конов,
Наталья Олеговна Вербицкая,
Татьяна Владимировна Вербицкая

Aleksei A. Konov,
Natalia O. Verbitskaya,
Tatiana V. Verbitskaya

СЛЕДОВАЯ КАРТИНА ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОГО ПРОИСШЕСТВИЯ КАК СИСТЕМНЫЙ ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ СУДЕБНОЙ АВТОТЕХНИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ 223 **TRACKING THE ROAD ACCIDENT AS A SYSTEMIC OBJECT OF FORENSIC AUTOTECHNICAL EXPERTISE**

Леонид Григорьевич Бордюгов,
Ирина Владимировна Рубцова

Leonid G. Bordyugov,
Irina V. Rubtsova

РОЛЬ «НОВЫХ» ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, ОТЯГЧАЮЩИХ НАКАЗАНИЕ, В ПРОЦЕССЕ ПЕНАЛИЗАЦИИ 231 **ROLE OF NEW CIRCUMSTANCES AGGRAVATING PUNISHMENT IN THE PENALIZATION PROCESS**

Марина Геннадьевна Князькова

Marina G. Knyazkova

ИЗ ОПЫТА ЭВАКУАЦИИ СОВЕТСКИХ ДЕТСКИХ ДОМОВ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ: ОХРАНА ИМУЩЕСТВА И УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ХИЩЕНИЯ 242 **FROM THE EXPERIENCE OF EVACUATING SOVIET ORPHANAGES DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR: PROPERTY PROTECTION AND CRIMINAL LIABILITY FOR THEFT**

Александр Егорович Епифанов

Alexander E. Epifanov

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ / GLOBAL ECONOMY AND INTERNATIONAL RELATIONS

«ВИТЯЗЬ НА РАСПУТЬЕ»: ВЫБОР ПУТИ РАЗВИТИЯ РОССИИ 250 **"THE KNIGHT AT THE CROSSROADS": CHOOSING THE PATH OF RUSSIA'S DEVELOPMENT**

Юрий Анатольевич Цветков

Yuriy A. Tsvetkov

ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ БИЗНЕС-ПРОЦЕССОВ: АНАЛИЗ И АДАПТАЦИЯ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАКТИКЕ 263 **FOREIGN MODELS OF DIGITAL TRANSFORMATION OF BUSINESS PROCESSES: ANALYSIS AND ADAPTATION IN DOMESTIC PRACTICE**

Роман Юрьевич Петрушевский

Roman Yu. Petrushevsky

Уважаемые коллеги, авторы и читатели!

В научных исследованиях, посвящённых государственному управлению, всё чаще звучит тезис о том, что мы живём в эпоху тектонических сдвигов, когда привычные модели и механизмы перестают работать, а новые только начинают формироваться. Цифровизация, геополитические изменения, трансформация общественных ожиданий – всё это требует от исследователей и практиков нестандартных подходов и готовности пересматривать устоявшиеся представления.

Одиннадцатый номер нашего журнала – о поиске этих новых подходов. В нём нет случайных работ: каждая статья так или иначе обращена к ключевым вопросам современного публичного управления. Как технологии искусственного интеллекта меняют механизмы прогнозирования и принятия решений? Как региональные и муниципальные системы адаптируются к вызовам времени? Какие правовые и организационные инструменты позволяют сохранять устойчивость в условиях неопределённости? Ответы на эти вопросы искали авторы, чьи исследования вошли в этот выпуск.

В фокусе ряда публикаций – цифровая трансформация. Статьи И.Д. Мацкуляка, М.Д. Магомедова и В.Ю. Линника, Л.Д. Ганеевой, С.Н. Новоселова и Е.Ю. Мокеевой затрагивают разные грани этого процесса: от осмысления предиктивного искусственного интеллекта как инструмента прогнозирования до анализа изменений в самой модели государственного управления под влиянием цифровых технологий. Проблематика кадрового прогнозирования и человеческого капитала, поднятая в работах В.А. Дудниковой и М.С. Грязевой, продолжает эту линию, акцентируя антропологическое измерение цифровых трансформаций.

Отраслевой срез номера представлен исследованиями, охватывающими широкий спектр направлений: от государственной политики в сфере виноградарства и виноделия до регулирования строительной отрасли и ЖКХ. Авторы анализируют механизмы поддержки малого и среднего предпринимательства, экспортный потенциал АПК и результативность регулирования животноводства. Эти работы объединяет стремление не просто описать текущее состояние, но предложить конкретные инструменты повышения эффективности отраслевого управления.

Особого внимания заслуживает блок статей, посвящённый региональному и муниципальному развитию. О.П. Нейфельд, Е.А. Качанова и А.В. Родионов рассматривают управление малыми территориями с неожиданной стороны – через аксиологический подход, а С.Н. Яшин, И.В. Гуськова и И.В. Герсонская предлагают методику оценки эффективности муниципального управления в условиях новой модели публичной власти. Исторический срез, представленный работой А.А. Столярова о зарождении банковского дела в Орловской губернии, показывает, что многие управленческие практики имеют глубокие региональные корни.

Рубрика публично-правовых исследований в этом номере, пожалуй, наиболее разнообразна по тематике. Здесь и концептуальные вопросы формирования суверенной цифровой экосистемы, и прикладные аспекты правовой защиты работников железнодорожного транспорта, и методические проблемы судебной экспертизы, и анализ уголовно-правовых институтов. Особо хотелось бы отметить работу А.Е. Епифанова, в которой на основе архивных материалов воссоздаётся малоизвестная страница истории – эвакуация детских домов в годы Великой Отечественной войны и практика уголовной ответственности за хищения вверенного имущества. Это исследование напоминает о том, что правовая защита самых уязвимых категорий граждан всегда была и остаётся важнейшим критерием зрелости государства.

Геополитические сюжеты завершают номер. Статья Ю.А. Цветкова, посвящённая выбору пути развития России, предлагает взвешенный анализ цивилизационных альтернатив нашей страны, а работа Р.Ю. Петрушевского вводит в дискуссию сравнительный аспект – изучение зарубежных моделей цифровой трансформации бизнес-процессов и возможностей их адаптации в отечественной практике.

Одиннадцатый номер – это не просто очередной сборник статей. Это попытка зафиксировать состояние научной мысли в переломный момент, когда старые рецепты перестают работать, а новые ещё только проверяются на прочность. Уверена, что представленные здесь исследования будут полезны как академическому сообществу, так и практикам, ежедневно принимающим решения в сфере государственного и муниципального управления.

Выражаю благодарность всем авторам за их труд и приглашаю читателей к активному диалогу. Только совместными усилиями мы сможем найти ответы на вызовы, стоящие перед системой государственного управления в России.

С юбилеем, коллеги!
Главный редактор журнала «Государственное управление и право»
С.Н. Науменко

УДК 351:338.24
JEL: O42, G38, L43
EDN: BMHCAQ

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

ПЕРЕМЕНА ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ: ОБЪЕКТИВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ

Иван Дмитриевич Мацкуляк[1],
Магомед Даниялович Магомедов[2],
Владимир Юрьевич Линник[3]

[1]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Херсонской области «Херсонский технический университет», Херсонская обл., г. Геническ, 275500 ул. Центральная, д. 196, e-mail: mid48@mail.ru
[2]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99, e-mail: profmagomedov@mail.ru
[3]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99, e-mail: vy_linnik@guu.ru

Аннотация. **Введение.** Актуальность исследования обусловлена необходимостью пересмотра объективных тенденций цифровизации государственного управления в контексте реализации национальных задач развития в условиях современных вызовов. Целью работы является рассмотрение сущности перемены данных тенденций. Объектом статьи определена гражданская государственная служба, а предметом – политико-экономические (производственные) отношения между её участниками по поводу перемены труда государственных служащих и сопричастных к данному процессу других сотрудников разного уровня.

Методы. Методологическую базу исследования составляют сопоставительный анализ, причинно-следственный и диалектический методы.

Результаты. В работе конкретизированы сущность и критерии перемены цифровизации государственного управления реализацией национальных целей. Выявлено влияние разных уровней цифровизации на осуществление национальных целей, обеспечение экономического роста, социального развития, экологической устойчивости и национальной безопасности.

Обсуждение. Научная и практическая значимость публикации состоит в определении того, что развитие России в ходе реализации национальных целей прямо зависит от уровня цифровизации государственного управления. Результаты исследования могут быть применены в отечественной практике для замены традиционных средств и предметов труда новыми – цифровыми инструментами и IT-технологиями, а также для замены работающих сотрудников более развитыми государственными служащими. Кроме того, они значимы для обновления организационно-технологических отношений в рассматриваемых сферах и в процессе обучения студентов вузов вопросам государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: перемена цифровизации, уровень цифровизации, государственное управление, национальные цели развития, результаты цифровизации управления развитием России.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Макуляк И.Д., Магомедов М.Д., Линник В.Ю. Перемена цифровизации государственного управления в контексте реализации национальных целей: объективные тенденции и вызовы. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 10-19. EDN: BMHCAQ

© Макуляк И.Д., Магомедов М.Д., Линник В.Ю., 2026

UDC 351:338.24
JEL: O42, G38, L43
EDN: BMHCAQ

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

TRANSFORMATION OF DIGITALIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF NATIONAL GOALS IMPLEMENTATION: OBJECTIVE TENDENCIES AND CHALLENGES

Ivan D. Matskulyak[1],
Magomed D. Magomedov[2],
Vladimir Yu. Linnik[3]

[1]Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «State University of Management», Russian Federation, 109542, Moscow, 99, Ryazansky avenue; Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education of the Kherson region «Kherson Technical University», Kherson region, Genichesk, 275500, 196, Tsentralnaya st., e-mail: mid48@mail.ru

[2]Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «State University of Management», Russian Federation, 109542, Moscow, 99, Ryazansky avenue, e-mail: profmagomedov@mail.ru

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

Annotation. **Introduction.** The relevance of the study is driven by the need to reconsider the objective trends of digitalization in public administration in the context of achieving national development goals under modern challenges. The aim of the study is to examine the essence of the shift in these trends. The object of the article is the civil state service, while the subject is the political-economic (production) relations between its participants regarding changes in the labour of civil servants and other employees at various levels involved in this process.

Methods. The methodological basis of the study comprises comparative analysis, the cause-and-effect method, and the dialectical method.

Results. The study specifies the essence and criteria of the shift in the digitalization of public administration for the implementation of national goals. It reveals the impact of different levels of digitalization on the achievement of national goals, the ensuring of economic growth, social development, environmental sustainability, and national security.

Discussion. The scientific and practical significance of the publication lies in establishing that Russia's development in the course of implementing national goals directly depends on the level of digitalization of public administration. The results can be applied in domestic practice to replace traditional means and objects of labour with new ones – digital tools and IT technologies – and to replace existing employees with more highly developed civil servants. They are also significant for updating organizational and technological relations in the spheres under consideration and in the process of teaching university students in the field of state and municipal administration.

Keywords: digitalization change, level of digitalization, public administration, national development goals, results of digitalization of Russian development management.

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

For citation: Matskulyak, I.D., Magomedov, M.D., Linnik, V.Yu. (2026). Transformation of digitalization in public administration in the context of national goals implementation: objective tendencies and challenges. Public administration and law, 3(11), 10-19. EDN: BMHCAQ

Введение

Актуальность темы весьма высокая с многочисленных позиций. Укажем на перемену цифровизации государственного управления (далее – госуправления), которая почти не исследована. Особую значимость теме придаёт влияние отмеченного процесса на осуществление национальных целей развития России, обозначенные Президентом РФ в Указе от 7 мая 2024 года № 309 на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года.

В контексте рассматриваемой темы назовём ряд конкретных направлений и показателей, установленных названным документом:

сбережение народа. Согласно намеченной цели, в течение предстоящего десятилетия предстоит заметно оздоровить в физическом смысле российское общество, повысить его благосостояние. Предполагается, в особенности, поднять продолжительность жизни до 78 лет к 2030 году и 81 года – к средине 2030-х гг. текущего века;

раскрытие талантов каждого человека, развитие способностей, воспитание патриотичной и социально ответственной личности. В частности, повышение доли молодёжи, принимающей участие в программе личностного развития, до 75 %;

приятная и надёжная среда для жизнедеятельности, предполагающая, в том числе, повышение качества городской среды, комплексное развитие опорных поселений, модернизацию инфраструктуры, обновление жилищного фонда и благоустройство общественного пространства;

благополучие членов общества. Например, увеличение минимум на четверть объёма продовольствия по сравнению с

© Matskulyak I.D., Magomedov M.D., Linnik, V.Yu., 2026

уровнем начала десятилетия;

стабильно устойчивая и динамичная экономика, позволяющая достичь повышения капитализации фондового рынка не менее чем до двух третей ВВП к 2030 году, до трёх четвертей ВВП к 2036 году;

обеспечить суверенитет России на основе инновационно-цифровых технологий и её вхождение к 2030 году в топ-10 ведущих стран мира по объёму научных исследований и разработок;

в этот же период достичь такой цифровой перемены госуправления, которое позволило бы достичь качественно нового уровня машинного обучения и искусственного интеллекта (далее – ИИ).

В обозначенные в указе сроки стране, реализующей национальные цели, предстоит снизить уровень бедности соответственно (к 2030 г. и 2036 г.) ниже 7% и ниже 5%, обеспечить каждого жильём площадью не менее 33 и 38 кв. м на человека[1].

Цифровизация госуправления в России стала в наше время одним из ключевых факторов, способствующих развитию всех сфер общественной жизни. Поэтому целью статьи является рассмотрение сущности перемены объективных тенденций цифровизации госуправления в контексте реализации национальных задач развития в условиях современных вызовов. Объектом исследования определена гражданская государственная служба, а предметом – политико-экономические (производственные) отношения между её участниками по поводу перемены труда государственных служащих и сопричастных к данному процессу других сотрудников разного уровня. Гипотеза публикации состоит в предположении: чем активнее прокладывает себе путь перемена процессов цифровизации в России, тем выше уровень отечественного госуправления, чем качественнее то и другое, тем успешнее реализуются национальные цели развития. И, наоборот, чем выше результаты последних, тем больше благодаря переменам становятся зрелыми как цифровизация, так, собственно, госуправление на новом витке спирали в исследуемой сфере.

К сожалению, определённый в данной работе аспект исследования пока не нашёл отражения в научной литературе. Имеются лишь раздельные подходы, с одной стороны, к перемене труда, производства и экономики, с другой – цифровизации последней. В первом случае выделим таких авторов, как: Р. Басария, А.М. Добрусин, Д.П. Кайдалов [3; 5; 6], В.Н. Костриченко, П.П. Лузан [9-10], К. Маркс [12], И.Д. Мацкуляк [14-16, с. 89-92; 17, с. 338-353; 18, с. 385-403; 19], В.М. Мелиховский, Л.А. Моисеев [23-24], В.Н. Якимов [31]. Во втором – В.И. Абрамов, В.Д. Андреев [1], Ю.М. Акаткин, Е.Д. Ясиновская [2], И.С. Калганов [7], Л.Д. Капранова [8], О.Ш. Магомедов, М.И. Алибеков [11], И.Д. Мацкуляк [13; 26; 32], М.В. Намханова, Е.С. Волошина [25], В.М. Свистунов, О.А. Агеева [26], Е.М. Стырин, Н.Е. Дмитриева [27], С.В. Фирсова, В.Ю. Показаньев [28], Ю.А. Чернявская, А.В. Лавров [29], В.Н. Южаков, А.Н. Покида, Н.В. Зыбуновская, А.Н. Старостина [30].

Вместе с тем ни перемена цифровизации сама по себе, ни относительно её влияния на госуправление в контексте реализации национальных целей развития страны, повторим, до сих пор остаются не исследованными. В этой связи полагаем вполне уместным и целесообразным рассмотреть сформулированную тему и этим самым, хотя бы частично, восполнить сохраняющийся пока пробел.

Цель и задачи исследования

Цель работы состоит в раскрытии сущности перемены объективных тенденций цифровизации государственного управления и в определении того, каким образом эта перемена связана с реализацией национальных целей развития России в условиях современных вызовов.

Достижение поставленной цели потребовало решения нескольких взаимосвязанных задач.

Первая задача – уточнить содержание категории «перемена труда» применительно к деятельности государственных служащих. Требовалось рассмотреть перемену труда как устойчивое, постоянно возобновляющееся отношение между участниками государственной службы, направленное на создание прежнего или улучшенного результата на основе новых средств производства и обновлённых компетенций работников, и показать, чем такое понимание отличается от простого технического обновления управленческих процедур.

Вторая задача – раскрыть сущность перемены цифровизации госуправления через замену традиционных методов управления новыми, научно-технологическими, в основе которых лежат информационные технологии. Для этого потребовалось описать конкретные направления проявления такой перемены в отечественной практике: автоматизацию процессов, прозрачность, участие граждан в цифровизации.

Третья задача – установить характер взаимодействия цифровизации и государственного управления. Это взаимодействие в статье описывается как движение по спирали: цифровизация воздействует на госуправление, а последнее, достигнув нового уровня, в свою очередь влияет на цифровизацию. Соответственно, требовалось показать, какими конкретными направлениями это взаимодействие про-

[1]Указ Президента РФ от 07.05.2024 г. № 309. Президент России. URL: http://www.kremlin .ru/acts/bank/50542?ysclid=mn4h12wqry724561143.

является – через рост результативности структур госуправления, гласность и подотчётность, удовлетворение ожиданий граждан, оптимальную модернизацию управления, содействие экономическому подъёму, а также безопасность и устойчивость госуправления.

Четвёртая задача – соотнести перемену цифровизации госуправления с приоритетами национальных целей развития, обозначенными в Указе Президента РФ от 7 мая 2024 года №309 на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года. В их числе экономический рост, социальное развитие, экологическая устойчивость и безопасность общества. Отдельно рассматривался вопрос о том, как эти приоритеты подкрепляются данными отечественной практики и результатами социологических измерений.

Пятая задача – обосновать практические условия успешного продвижения страны по пути цифровой перемены госуправления. К ним отнесены государственная политика в сфере обеспечения кадрами высшей квалификации, корпоративные программы переподготовки и повышения квалификации, развитие профориентационных и образовательных структур с опорой на традиции наставничества, а также формирование «госслужащего нового типа», готового к частой смене задач, освоению новых компетенций и работе в междисциплинарной команде.

Шестая задача – определить главный результат перемены цифровизации госуправления в ходе реализации национальных целей развития страны. В работе он связывается с ростом эффективности работы органов власти, качества государственных услуг и уровня удовлетворённости граждан взаимодействием с государством.

Методы исследования

Методологическую основу работы составили несколько взаимодополняющих методов. Сопоставительный анализ применялся для соотнесения различных подходов к перемене труда и к цифровизации, представленных в научной литературе. Как отмечено в статье, эти два направления до сих пор развивались раздельно: одни авторы исследовали перемену труда, производства и экономики, другие – цифровизацию последней. Сопоставление позволило выявить сохраняющийся пробел и определить место настоящего исследования в существующей научной традиции. Причинно-следственный метод использовался для установления связей между переменой труда госслужащих, переменой цифровизации и результатами реализации национальных целей развития. Именно он дал возможность проследить логическую цепочку: обновление средств и предметов труда ведёт к изменению организационно-технологических отношений, а те, в свою очередь, сказываются на уровне госуправления и на достижении национальных целей. Диалектический метод позволил рассмотреть перемену цифровизации госуправления не как разовое событие, а как постоянный процесс, обусловленный прогрессом цифровых технологий, экономических и других методов. В работе подчёркивается, что исследуемые изменения носят характер объективного общественного закона и экономической необходимости. Диалектический подход дал возможность показать противоречивый характер перемены труда, у которой есть как созидающая сторона (стимулы к обновлению форм занятости, в том числе их превращение в цифровые), так и разрушающая (рост противоречий, неустойчивость занятости вплоть до её приостановления, появление безработицы и формирование резервной армии труда).

Дополнительно в работе использовался приём восхождения от абстрактного к конкретному: теоретические положения о перемене труда и цифровизации подкреплялись данными отечественной практики. В их числе – уровень интернет-пользования среди населения России, превысивший в 2025 году 92%; регистрация более 50 млн пользователей на портале «Госуслуги»; около 8 млн обращений и сообщений граждан через платформу обратной связи в 2025 году, что в 1,5 раза больше, чем годом ранее; участие свыше 2 млн граждан в корректировке государственных программ с 2022 года; результаты исследования учёных РАНХиГС 2023 года, согласно которому свыше 82% респондентов отметили повышение удобства обращения за государственными услугами; данные Минэкономразвития России о средней оценке заявителями качества предоставления федеральных услуг на уровне 98,7% от целевого значения в первом квартале; оценка участников IX Всероссийского форума многофункциональных центров о близости к 100% уровня удовлетворённости посетителей сети МФЦ в 2025 году.

Теоретической опорой исследования выступили труды отечественных учёных по проблемам перемены труда и по вопросам цифровизации государственного управления. Отдельно привлекались положения академика РАН С.Ю. Глазьева о технологическом укладе и мирохозяйственных связях, которые в статье используются для разграничения содержания и характера труда госслужащих.

Нормативную базу исследования составили Указ Президента РФ от 7 мая 2024 года №309 о национальных целях развития на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года и Указ Президента РФ от 2 июля 2021 года №400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Феде-

рации». Кроме того, учитывались положения национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства».

Результаты исследования и их обсуждение

Сущность перемены объективных тенденций цифровизации госуправления

Перемена цифровизации во многом, если не решающим образом, зависит от перемены труда государственных служащих (далее – госслужащих) – устойчивого, постоянно возобновляющегося отношения между участниками государственной службы (далее – госслужбы) в системе управления. Оно направлено на создание в очередном процессе труда прежнего или улучшенного результата и требует от них работы с новыми средствами производства, а также обновлённых собственных компетенций [14-16; 19; 17, с. 338-353; 18, с. 385-405; 22, с. 409-479]. Рассматриваемая перемена труда характеризуется тем, что в новый трудовой процесс вступают всё более многосторонне развитые служащие, чем раньше. Они на основе новых предметов труда и новых средств труда выстраивают новые отношения между собой и сопричастными участниками цифровизации, производят такие же, как и прежде, а то и улучшенные блага (услуги). Такая перемена труда, в конечном счёте, ведёт к перемене всего общественного процесса цифровизации. С каждым новым конкретным этапом его осуществления она обуславливает повышение зрелости цифровизации [13; 32] в отечественной рыночной экономике [20-21].

Цифровизация госуправления по своему содержанию означает замену традиционных методов управления новыми в научно-технологическом смысле, передовыми, в основе которых информационные технологии (далее – ИТ). Уровень интернет-пользования среди населения в России в 2025 году превысил 92%. Иначе говоря, теперь из 144 млн наших граждан активно пользуются Интернетом 133 млн. Это создаёт благоприятные условия для внедрения электронных услуг и модернизации государственных процессов, включая госуправление.

Перемены процессов цифровизации подтверждаются богатой отечественной практикой. Некоторые из них представлены несколькими ключевыми аспектами:

автоматизация процессов – это использование компьютерных систем и программного обеспечения для выполнения различных задач в госуправлении и бизнес-процессах без непосредственного участия человека. Её суть выражается в создании таких систем, которые способны самостоятельно повторять операции, принимать решения на основе заданных алгоритмов и адаптироваться к условиям происходящих перемен. Внедрение в отечественных условиях электронных систем позволяет автоматизировать рутинные задачи. Это повышает скорость и точность работы как отдельных госслужащих, так и их коллективов, государственных органов. С 2017 года, например, в России внедрён портал «Госуслуги». На нём зарегистрировано более 50 млн пользователей. Это позволяет заметно ускорять не только процесс получения документов и услуг;

прозрачность в цифровизации означает открытость, честность и доступность информации в разных сферах: в госуправлении, науке, образовании, бизнесе и т. п. Только в 2025 году через платформу обратной связи (далее – ПОС) на «Госуслугах», по информации Минцифры РФ, зарегистрировано около 8 млн обращений и сообщений граждан. Это в 1,5 раза больше, чем в 2024 году. Отсюда становится понятно, что граждане страны активно участвуют в государственных процессах и могут контролировать работу органов власти;

участие граждан в цифровизации – таком процессе, в ходе которого члены общества активно участвуют в принятии решений на основе ИТ, высказывают своё мнение и взаимодействуют с государственными органами. Цифровизация, следовательно, превращает этот процесс в «двустороннее» проявление: граждане могут влиять на разработки и принятие решений, а органы власти – оперативно получать обратную связь. С 2022 года, когда была запущена инициатива по созданию цифровых платформ для обсуждения государственных программ, в корректировке разных её вопросов приняло участие свыше 2 млн граждан, что свидетельствует о повышении уровня вовлечённости в данный процесс населения.

Перемена как основа взаимодействия цифровизации и госуправления

Перемены цифровизации, безусловно, воздействуют на госуправление, которое весьма восприимчиво к проявляющимся новшествам. Чем больше последние внедряются в процесс труда госслужащих, тем активнее распространяется цифровизация. Фактически между ними имеет место движение в противоположных направлениях: цифровизация влияет на госуправление и, наоборот, последнее уже на новом уровне спирали – на первое. Отметим: одной из основных задач госуправления является обеспечение результативности, чуткости и отзывчивости к запросам граждан и бизнеса. В этом смысле цифровизация превращается в неотъемлемую составную часть стратегии госуправления, на что указывают отечественные исследователи:

увеличение результативности деятельности структур госуправления за счёт внедрения ИИ и ИТ способствует автоматизации сначала простых, а затем и всё более

сложных процессов;

гласность и подотчётность в системе госуправления становятся более своевременными, повышающими открытость и значение государственных данных, улучшающих доверие граждан к органам власти;

удовлетворение ожиданий граждан повышается – цифровые перемены, учитывая запросы населения, обуславливают доступность и удобство электронных услуг, оказание которых организуют государственные органы (далее – госорганы);

оптимальная модернизация госуправления ведётся на основе данных, аналитики и компьютерных технологий. Она способствует точности прогнозов потребностей общества и удовлетворению реально насущных запросов граждан;

содействие экономическому подъёму, который улучшает взаимодействие государства, бизнеса и народа. Оно осуществляется на базе цифровизации госуправления, активно реализующего научно-техническую и инновационную политику государства;

безопасность и устойчивость госуправления всё больше достигаются комбинациями возможностей продолжающейся цифровизации, её ИИ, ИТ. Это повышает кибербезопасность, защищает данные и создаёт стабильную обновлённую инфраструктуру, способную эффективно работать в условиях кризисов и чрезвычайных ситуаций [29].

Перемена цифровизации – объективная тенденция, прокладывающая себе дорогу в ходе внедрения цифровых технологий и инструментов в госуправление реализацией национальных целей развития страны. Складывающийся механизм её реализации в условиях государственной службы – ротация профессий, совмещение функций разных специальностей, усвоение новых компетенций и обучение новым навыкам. Кроме того, повышается результативность осуществления данного процесса, который снижает монотонность труда госслужащего, требует роста квалификации, повышает его производительность.

Теория перемены цифровизации госуправления расширяет поле её проявления с учётом не только объективных тенденций, но и современных вызовов в исследуемой сфере. Так, система общественного труда госслужащих, как и работников в других сегментах жизнедеятельности, включает четыре компоненты: целесообразную деятельность, или сам труд; средства и предметы труда, или средства производства; организационно-технологические (производственные) отношения; а также содержание и характер труда. Последним, на наш взгляд, отводится в сфере госуправления особая миссия. Уточним, что если содержание труда зависит, прежде всего, от распространяемых цифровых технологий и инструментов, то характер труда – от главенствующего политического устройства, его содержательного наполнения. Сопоставляя сказанное с характеристикой, используемой академиком РАН С.Ю. Глазьевым [4, с. 38], можно утверждать, что содержание труда в определённой мере созвучно в его учении с той частью, которую он называет технологическим укладом. Характер же труда в этом случае скорее ближе к той части обозначенной теории, которую учёный называет мирохозяйственными связями.

Для большей обоснованности и убедительности достоверности изложенного сошлёмся на состояние кризисного труда, имеющего, как известно, две стороны: созидающую и разрушающую. В первом случае речь идёт, например, о стимулах к обновлению форм занятости, в том числе их превращение в цифровые. Во втором – о росте противоречий, неустойчивости занятости, вплоть до её приостановления – появления безработицы, формирования резервной армии труда.

Применительно к теме данного исследования укажем на широко известные, по сути, наглядные события, которые имели место не так давно (1991, 1993, 2022 гг.) в российской истории госуправления. Речь идёт о том, что перемены в цифровизации этого сегмента политической системы России, наряду с другими новшествами и их комбинациями, выступают механизмом обновления государственной службы. Так, в настоящий период в составе правительства трудится свыше 15 лет лишь четверо его членов – Сергей Викторович Лавров, Юрий Петрович Трутнев, Татьяна Алексеевна Голикова, Антон Германович Силуанов. В то же время в несколько раз больше бывших членов правительства страны (включая председателя и ряд его заместителей) теперь проживают за рубежом. Это стало возможным, как представляется, прежде всего, потому что они не сумели вовремя и эффективно адаптировать к новым изменившимся условиям свои трудовые функции. Не сумели трансформировать собственные взаимоотношения с коллегами по службе, со своим руководством и собственными подчинёнными. У них не получилось соответствовать изменённым содержанию и характеру труда госслужащих под влиянием инноваций, в том числе цифровых, в системе госуправления реализацией национальных целей развития. Несмотря на высокий, по сути, элитный уровень, который они занимали, произошедшие в системе госслужбы перемены, фактически их вытеснили из неё.

Теперь, обозначив понимание перемены труда, движение функций госслужащих, на базе которой происходит перемена госуправления, повышается его уровень,

попытаемся определить, как они сказываются на реализации национальных целей развития страны.

В контексте реализации национальных целей развития России цифровизация госуправления служит мощным инструментом для достижения таких их приоритетов, как:

экономический рост, который означает, что государство стремится к обеспечению устойчивых темпов роста экономики, способствующих достижению других целей развития. Это подтверждает исследование, проведённое учёными РАНХиГС в 2023 году: свыше 82% респондентов считает, что цифровизация услуг государства повысила удобство их обращения за соответствующими услугами, и почти столько же – экономию времени при взаимодействии с органами государственного управления;

социальное развитие – это обеспечение семейных ценностей, рост уровня жизни народа, его численности. По данным Минэкономразвития России, средняя оценка заявителями качества предоставления федеральных услуг составила 98,7% от целевого значения в первом квартале. Ещё выше оценка качества региональных и муниципальных услуг. По мнению же участников IX Всероссийского форума многофункциональных центров (МФЦ), в 2025 году уровень удовлетворённости посетителей сети МФЦ близок к 100%;

экологическая устойчивость подтверждается формированием экономики замкнутого цикла. К 2030 году предстоит сократить сроки реагирования на экологические угрозы на 30%, полностью классифицировать объём ежегодно образуемых твёрдых коммунальных отходов, захоронить не более половины таких отходов и вовлечь в хозяйственный оборот не менее четверти отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов и сырья;

безопасность общества заключается в защите личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, что подчёркивается в Указе Президента РФ от 2 июля 2021 года №400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Наряду со сбережением народа России, национальной целью является также развитие человеческого потенциала, что выражается в его стремлении к повышению качества жизни и благосостояния. В этом смысле предстоит поднять уровень социальных услуг, доступность медицины, повысить рождаемость, профориентацию дошкольников и школьников, развитие их способностей и талантов. Предполагается дальнейшее укрепление обороны страны, защита её целостности, своевременное предотвращение военных угроз, поддержание и развитие боевого обеспечения, готовность к боевому применению вооружённых сил и др.

В целом цифровизация, влияя на госуправление, упрощает многие его процессы – позволяет гражданам участвовать в решении многочисленных проблем. Это даёт возможность своевременно реагировать на них и принимать управленческие решения. Она обуславливает возможность активно участвовать членам общества в оценке действий государства за счёт обратной связи.

Выводы

Перемена цифровизации, госуправления и реализация национальных целей развития России взаимосвязаны. Перемена в подходах к цифровизации приводит к увеличению зрелости административных процессов. Это, в свою очередь, позволяет государству более эффективно реагировать на запросы граждан и бизнеса. Такие изменения создают основу для достижения национальных целей – экономического роста, социального прогресса (включающего повышение качества и уровня жизни, многостороннее развитие личности и др.), экологической устойчивости и многоуровневой безопасности.

Данная корреляция положительно сказывается на всех результатах госуправления. С каждым новым этапом цифровизации наблюдается повышение качества государственных услуг (далее – госуслуг), более высокий уровень удовлетворённости граждан, растёт их участие в принятии решений и улучшении бизнес-климата. Комплексно-синтетическое взаимодействие всех процессов цифровизации повышает конкурентоспособность страны, доверие граждан к госорганам власти.

Вместе с тем, как показывает исследование, цифровизация влечёт также за собой определённые риски, опасности и угрозы для развития страны. Задача государства – их снимать, предотвращать и обеспечивать безопасность во всех сферах человеческой деятельности, во всех областях жизни общества. Видимо, в том числе и поэтому с начала прошлого года реализуется новый национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства». Его основная цель – внедрение принципов управления на основе данных во всех сферах развития общества.

Концепция авторов рассматриваемой перемены цифровизации госуправления в контексте реализации национальных целей развития страны подтверждает, что исследуемые изменения не разовое событие, а постоянный процесс, обусловленный прогрессом цифровых технологий, экономических и других методов. Она охватывает не только соответствующие профессии и специальности госслужащих, но и социально-трудовые и политико-экономические отношения между ними, меняя (порой существенно) баланс сил между

госорганами-нанимателями на службу и служащими, между политическими и государственными деятелями, между избираемыми и нанимаемыми госслужащими.

В целом перемена труда госслужащего может выступать инструментом нематериального стимулирования, способом вовлечённости через разнообразие задач, механизмом развития человеческого потенциала внутри госорганов. Она, будучи объективным общественным законом, является экономической необходимостью. Благодаря ей одновременно обогащается социальный эффект, так как её развитие снижает риск профессионального выгорания служащего системы госуправления, повышает его удовлетворённость работой и способствует не только саморазвитию, но и самореализации личности.

Для успешного продвижения страны по пути прогресса, реализации национальных целей развития, безусловно, важны и нужны:

- государственная политика в сфере обеспечения кадрами высшей квалификации системы госуправления всех уровней;
- корпоративные (министерств, ведомств и агентств) программы переподготовки и повышения квалификации;
- развитие профориентационных и образовательных структур, включающих лучшие традиции наставничества служению Отечеству;
- формирование «госслужащего нового типа» – человека, готового к частой смене задач и реализуемого должностные функции, освоению новых компетенций и работе в междисциплинарной команде с постоянной адаптацией обновлённых навыков.

Главным же результатом перемены цифровизации госуправления в ходе реализации национальных целей развития страны, безусловно, в конечном счёте, станет рост эффективности работы органов власти, качества госуслуг и уровня удовлетворённости граждан взаимодействием с государством.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Абрамов В.И., Андреев В.Д. Проблемы и перспективы цифровой трансформации государственного и муниципального управления в регионе (на примере Кемеровской области). Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14. № 4. С. 667-700.

2. Акаткин Ю.М., Ясиновская Е.Д. Цифровая трансформация государственного управления. Датацентричность и семантическая интероперабельность / Препринт. Москва: ДПК Пресс, 2018. 48 с.

3. Басария Р. Взаимосвязь разделения труда и перемены труда. Тбилиси: Сабгота Сакартвело, 1973. 220 с.

4. Глазьев С.Ю. Рывок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладах. Москва: Книжный мир, 2018. 768 с.

5. Добрусин А.М. Перемена труда и мобильность рабочей силы в развитом социалистическом обществе. Саратов: Изд. сарат. ун-та, 1977. 238 с.

6. Кайдалов Д.П. Закон перемены труда и всестороннее развитие человека. Москва: Мысль, 1968. 319 с.

7. Калганов И.С. Оценка результатов функционирования электронного правительства и цифровизации государственных услуг. Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2024. № 1. С. 29-41.

8. Капранова Л.Д. Цифровая экономика в России: состояние и перспективы развития. Экономика. Налоги. Право. 2018. №2. С. 58-69.

9. Костриченко В.М. Закон перемены труда в марксистско-ленинской экономической теории. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. 99 с.

10. Лузан П.П. Закон перемены труда и воспроизводство рабочей силы в социалистическом обществе: (учебное пособие по спецкурсу по политэкономии). Новосибирск: [б. и.], 1974. 94 с.

11. Магомедов О.Ш., Алибеков М.И. Международный опыт по цифровизации государственного управления. Инновационная экономика: информация, прогнозы. 2023. № S1. С. 41-49.

12. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 30 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. 2-е изд. М. : Госполитиздат, 1960. Т. 23. С. 498-499.

13. Мацкуляк И.Д. и др. Цифровая экономика: теория, практика и перспектива. Вестник университета. 2020. №. 9. С. 106-112.

14. Мацкуляк И.Д. Перемена труда – основа современной жизнедеятельности человека (политико-экономический аспект). Финансовая экономика. 2012. № 3. С. 89-108; № 4. С. 53-78.

15. Мацкуляк И.Д. Перемена труда в агропромышленном комплексе. Москва: Молодая гвардия, 1985. 278 с.

16. Мацкуляк И.Д. Перемена экономики: сущность, проявление, использование. Актуальные социально-экономические проблемы России. Материалы научной сессии Секции экономики Российской академии наук (22-23 сентября 2016 г.). Москва: Перо, 2016. 106 с.

17. Мацкуляк И.Д. Политико-экономическая природа рыночных отношений: монография. Москва: КНОРУС, 2020. 442 с.

18. Мацкуляк И.Д. Политическая экономия: учебник для вузов. 2-е изд. перераб. и доп. Москва: Изд-во Юрайт, 2024. 494 с.

19. Мацкуляк И.Д. Развитие перемены труда в строительном бизнесе России. Степановские чтения – 2025: Сб. материалов Всерос. научно-практической конференции. Москва, 2025, С. 180-186.

20. Мацкуляк И.Д. Рыночные отношения: вопросы и ответы. Москва: Экономика, 1992. 246 с.

21. Мацкуляк И.Д. Социально-экономический механизм развития труда в условиях агропромышленной интеграции. Автореф. дисс. ... д-ра экон. наук. Москва, 1989. 38 с.

22. Мацкуляк И.Д. Экономика: научные очерки. Изд. 2-е, доп. и перераб. Москва: Изд-во РАГС, 2005. 504 с.

23. Мелиховский В.М. Перемена труда и степень её зрелости. Теоретическая экономика. 2013. № 1. С. 31-34.
24. Моисеев Л.А. Закон перемены труда в социалистическом производстве. Москва: Изд. Моск. ун-та, 1976. 88 с.
25. Намханова М.В., Волошина Е.С. Оценка качества предоставления населению электронных государственных услуг. Южный урбанистический форум. 2025. Т. 14. С. 388.
26. Свистунов В.М., Агеева О.А., Мацкуляк И.Д. Цифровизация как инструмент экономической безопасности современной организации. Вестник университета. 2025. № 5. С. 15-27.
27. Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е. Государственные цифровые платформы: формирование и развитие. Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021. 192 с.
28. Фирсова С.В., Показаньев В.Ю. Зарубежный опыт цифровизации государственного и муниципального управления. Муниципальная академия. 2021. № 1. С. 67-73.
29. Чернявская Ю.А., Лавров А.В. Цифровая трансформация государственного управления в современных условиях. Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 12-1. С. 156-162.
30. Южаков В.Н. Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н., Южаков В.Н. Цифровизация взаимодействия граждан и государства: оценка гражданами эффектов, рисков и перспектив. Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 33-73.
31. Якимов В.Н. От рабочей силы к человеческим ресурсам. Профессиональное образование, занятость и формирование работника нового типа. Москва: Национальный институт бизнеса, 2010. 276 с.
32. Matskulyak I.D. et al. Digital Economy: Theoretical Outlook and Challenges. Modern Global Economic System: Evolutional Development vs. Revolutionaru Leap. Institute of Scientifie Communications Conference. Chan, 2021, 1302-1308.

Информация об авторах
Мацкуляк Иван Дмитриевич – профессор, доктор экономических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры экономической политики и экономических измерений Института экономики и финансов Государственного университета управления (г. Москва), профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета экономики, управления и права Херсонского технического университета (г. Геническ)
Магомедов Магомед Даниялович – профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры «Бухгалтерский учёт, аудит и налогообложение» Государственного университета управления (г. Москва)
Линник Владимир Юрьевич – профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления в топливно-энергетическом комплексе, начальник отдела научных мероприятий и молодёжной научной деятельности Управления организации научной деятельности Государственного университета управления (г. Москва)

REFERENCES

1. Abramov, V.I., Andreev, V.D. (2022). Problems and prospects of digital transformation of state and municipal administration in the region (on the example of Kemerovo region). Ars Administrandi (Art of Management), 14(4), 667-700. (In Russ.)
2. Akatkin, Yu.M., Yasinovskaya, E.D. (2018). Digital transformation of public administration. Data-centricity and semantic interoperability / Preprint. Moscow: DPK Press. 48 p. (In Russ.)
3. Basariya, R. (1973). The relationship between division of labor and change of labor. Tbilisi: Sabgota Sakartvelo. 220 p. (In Russ.)
4. Glazyev, S.Yu. (2018). Leap into the future. Russia in new technological and world-economic structures. Moscow: Book World. 768 p. (In Russ.)
5. Dobrusin, A.M. (1977). Change of labor and labor mobility in a developed socialist society. Saratov: Saratov University Publishing House. 238 p. (In Russ.)
6. Kaidalov, D.P. (1968). The law of change of labor and comprehensive development of man. Moscow: Thought. 319 p. (In Russ.)
7. Kalganov, I.S. (2024). Evaluation of the results of functioning of e-government and digitalization of public services. Intellect. Innovations. Investments, 1, 29-41. (In Russ.)
8. Kapranova, L.D. (2018). Digital economy in Russia: state and development prospects. Economics. Taxes. Law, 2, 58-69. (In Russ.)
9. Kostrichenko, V.M. (1984). The law of change of labor in Marxist-Leninist economic theory. Voronezh: Voronezh University Publishing House. 99 p. (In Russ.)
10. Luzan, P.P. (1974). The law of change of labor and reproduction of labor power in socialist society: (textbook for special course on political economy). Novosibirsk: [s.n.]. 94 p. (In Russ.)
11. Magomedov, O.Sh., Alibekov, M.I. (2023). International experience in digitalization of public administration. Innovative Economy: Information, Forecasts, S1, 41-49. (In Russ.)
12. Marx, K., Engels, F. (1960). Works: in 30 vols. / Institute of Marxism-Leninism under the Central Committee of the CPSU. 2nd ed. Moscow: Gospolitizdat, Vol. 23, pp. 498–499. (In Russ.)
13. Matskulyak, I.D. et al. (2020). Digital economy: theory, practice and prospect. Bulletin of the University, 9, 106-112. (In Russ.)
14. Matskulyak, I.D. (2012). Change of labor – the basis of modern human life activity (political-economic aspect). Financial Economics, 3, 89-108; 4, 53-78. (In Russ.)
15. Matskulyak, I.D. (1985). Change of labor in the agro-industrial complex. Moscow: Young Guard. 278 p. (In Russ.)
16. Matskulyak, I.D. (2016). Change of economy: essence, manifestation, use. In: Actual socio-economic problems of Russia. Materials of the scientific session of the Economics Section of the Russian Academy of Sciences (September 22-23, 2016). Moscow: stylus. 106 p. (In Russ.)

17. Matskulyak, I.D. (2020). Political-economic nature of market relations: monograph. Moscow: KNORUS. 442 p. (In Russ.)
18. Matskulyak, I.D. (2024). Political economy: textbook for universities. 2nd ed., revised and expanded. Moscow: Yurait Publishing House. 494 p. (In Russ.)
19. Matskulyak, I.D. (2025). Development of labor change in the construction business of Russia. Stepanov Readings – 2025: Collection of materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference. Moscow, 180-186. (In Russ.)
20. Matskulyak, I.D. (1992). Market relations: questions and answers. Moscow: Economy. 246 p. (In Russ.)
21. Matskulyak, I.D. (1989). Socio-economic mechanism of labor development in conditions of agro-industrial integration. Abstract of Dr. Sci. (Economics) dissertation. Moscow. 38 p. (In Russ.)
22. Matskulyak, I.D. (2005). Economics: scientific essays. 2nd ed., supplemented and revised. Moscow: RAGS Publishing House. 504 p. (In Russ.)
23. Melikhovsky, V.M. (2013). Change of labor and the degree of its maturity. Theoretical Economics, 1, 31-34. (In Russ.)
24. Moiseev, L.A. (1976). The law of change of labor in socialist production. Moscow: Moscow University Publishing House. 88 p. (In Russ.)
25. Namkhanova, M.V., Voloshina, E.S. (2025). Assessment of the quality of provision of electronic public services to the population. Southern Urban Forum, 14, 388. (In Russ.)
26. Svistunov, V.M., Ageeva, O.A., Matskulyak, I.D. (2025). Digitalization as a tool for economic security of a modern organization. Bulletin of the University, 5, 15-27. (In Russ.)
27. Styrin, E.M., Dmitrieva, N.E. (2021). State digital platforms: formation and development. Moscow: National Research University Higher School of Economics. 192 p. (In Russ.)
28. Firsova, S.V., Pokazanyev, V.Yu. (2021). Foreign experience of digitalization of state and municipal administration. Municipal Academy, 1, 67-73. (In Russ.)
29. Chernyavskaya, Yu.A., Lavrov, A.V. (2024). Digital transformation of public administration in modern conditions. Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law, 12-1, 156-162. (In Russ.)
30. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V., Starostina, A.N., Yuzhakov, V.N. (2023). Digitalization of interaction between citizens and the state: citizens' assessment of effects, risks and prospects. Issues of State and Municipal Administration, 2, 33-73. (In Russ.)
31. Yakimov, V.N. (2010). From labor power to human resources. Professional education, employment and formation of a new type of worker. Moscow: National Institute of Business. 276 p. (In Russ.)
32. Matskulyak, I.D. et al. (2021). Digital Economy: Theoretical Outlook and Challenges. In: Modern Global Economic System: Evolutional Development vs. Revolutionary Leap. Institute of Scientific Communications Conference. Chan, 1302-1308.

Information about the authors
Ivan D. Matskulyak – Professor, Doctor of Economics, Honored Scientist of the Russian Federation, Professor of the Department of Economic Policy and Economic Measurements at the Institute of Economics and Finance of the State University of Management (Moscow), Professor of the Department of State and Municipal Management at the Faculty of Economics, Management and Law of the Kherson Technical University (Genichesk)
Magomed D. Magomedov – Professor, Doctor of Economics, Professor of the Department "Accounting, Audit and Taxation" of the State University of Management (Moscow)
Vladimir Yu. Linnik – Professor, Doctor of Economics, Professor at the Department of Economics and Management in the Fuel and Energy Complex, Head of the Department of Scientific Events and Youth Scientific Activities of the Department of Organization of Scientific Activities of the State University of Management (Moscow)

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) 30.04.2026
Поступила после рецензирования 30.05.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 351/354
JEL: H83, C53, O38
EDN: BNXGVC

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

ПРЕДИКТИВНЫЙ ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ОПРЕДЕЛЕНИЮ

Любовь Давидовна Ганеева

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Российская Федерация, 119571, г. Москва, пр-кт Вернадского, д. 82 стр. 1, e-mail: A254500@yandex.ru, https://orcid.org/0009-0007-1385-5920

Аннотация. **Введение.** В условиях активного внедрения инструментов искусственного интеллекта в систему государственного управления Российской Федерации и последующее принятие Федерального закона от 26 июля 2026 г. № 243-ФЗ «О поддержке развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации» актуализируется проблема отсутствия унифицированного терминологического аппарата в отношении понятия «предиктивный искусственный интеллект». Данная ситуация способствует формированию информационных дисбалансов в механизмах прогнозирования органов государственной власти. Цель исследования заключается в теоретико-методологическом обосновании и разработке единого определения «предиктивный искусственный интеллект» для его применения в системе прогнозирования в государственном управлении, а также в анализе перспектив его институционализации в структуре нормативных правовых актов. Научная новизна исследования состоит в разработке теоретико-методологической концепции формулировки определения для относительно нового, динамично развивающегося сектора прогнозной аналитики посредством искусственного интеллекта в целях принятия управленческих решений.

Методы. Исследование основано на комплексном библиометрическом анализе публикаций, выполненном с использованием агрегатора научных метаданных OpenAlex, а также перекрёстной валидации по данным Europe PMC и наукометрической базы eLibrary. Временные рамки анализа охватывают период с 1970 по 2025 год. Применялся методологический принцип формулировки реальных и номинальных определений Джеймса Каргиля. Критерии отбора источников предполагали формирование двух целевых групп публикаций: первая включает фундаментальные научные издания (книги, монографии, статьи) с высоким индексом цитирования, обосновывающие термины «предиктивная аналитика» и «искусственный интеллект»; вторая – прикладные исследования 2010-2025 годов, отражающие практику применения предиктивной аналитики в различных отраслях экономики и управления. Всего в анализ включены 33 публикации; для структурирования данных применялось программное обеспечение VOSviewer и Zotero.

Результаты исследования. Библиометрический анализ выявил асинхронность становления терминологических дискурсов. Концептуализация искусственного интеллекта началась в 1970 году, тогда как терминологическое закрепление предиктивной аналитики произошло преимущественно после 2012-2016 годов, а их устойчивое пересечение в виде дефиниции ПИИ в научном обороте фактически отсутствует. На основе сравнительного анализа выделены ключевые концепты, формирующие реальное определение ПИИ (анализ исторических данных, выявление закономерностей, генерация предполагаемых трендов), и предложено номинальное определение, отражающее специфику применения ПИИ в системе публичного управления. Соотнесение предложенного определения с положениями 243-ФЗ позволило выявить ключевые отрасли для институциализации и регулирования сфер применения ПИИ.

Обсуждение. Показано, что предложенное определение восполняет концептуальный пробел между отраслевыми трактовками предиктивной аналитики и универсальным управленческим контекстом. Сопоставление дефиниции с положениями Федерального закона № 243-ФЗ подтверждает её институциональный потенциал для закрепления в подзаконных и ведомственных актах. Обосновано, что унификация термина снижает риск нормативно-правовых и организационно-управленческих дисбалансов при внедрении предиктивных систем в публичном секторе.

Ключевые слова: предиктивный искусственный интеллект, прогнозирование, терминологический аппарат, стратегическое планирование, государственное управление.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Ганеева Л.Д. Предиктивный искусственный интеллект в публичном управлении: концептуальный подход к определению. Государственное управление и право. 2026. №3(11). С. 20-36. EDN: BNXGVC

© Ганеева Л.Д., 2026

UDC 351/354
JEL: H83, C53, O38
EDN: BNXGVC

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

PREDICTIVE ARTIFICAL INTELLEGENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION: A CONCEPTUAL APPROACH TO DEFINITION

Lyubov D. Ganeeva

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration», Russian Federation, 119571, Moscow, 82 Vernadskogo avenue t, e-mail: A254500@yandex.ru, https://orcid.org/0009-0007-1385-5920

Annotation. **Introduction.** The active integration of artificial intelligence tools into the public administration system of the Russian Federation, catalyzed by the adoption of Federal Law No. 243-FZ of July 26, 2026, "On Supporting the Development of Artificial Intelligence Technologies in the Russian Federation," has exacerbated the problem of the lack of a unified terminological framework for the concept of "predictive artificial intelligence" (PAI). This situation contributes to information asymmetry and managerial imbalances within the forecasting mechanisms of public authorities. The purpose of this study is to provide a theoretical and methodological substantiation and to formulate a unified definition of "predictive artificial intelligence" for its application within the forecasting and strategic planning systems of public administration, as well as to analyze the prospects for its institutionalization within the structure of normative legal acts. The scientific novelty of the study lies in developing a theoretical and methodological concept for formulating a definition for a relatively new and dynamically developing sector – predictive analytics via artificial intelligence for managerial decision-making.

Methods. The study is based on a comprehensive bibliometric analysis of publications conducted using the OpenAlex scientific metadata aggregator, supplemented by cross-validation against Europe PMC data and the eLibrary scientometric database. The analysis covers the period from 1970 to 2025. James Cargile's methodological principle of formulating real and nominal definitions was applied. The source selection criteria involved forming two target groups of publications: the first comprises fundamental scientific works (books, monographs, articles) with high citation indices that substantiate the terms "predictive analytics" and "artificial intelligence"; the second comprises applied studies from 2010-2025 reflecting the practical use of predictive analytics across various economic and managerial sectors. A total of 33 publications were included in the analysis; VOSviewer and Zotero software were used for data structuring.

Results. The bibliometric analysis revealed an asynchrony between the two terminological discourses: the conceptualization of artificial intelligence has a half-century history, whereas the terminological consolidation of predictive analytics occurred predominantly after 2012–2016, and their stable intersection in the form of a PAI definition is virtually absent from scholarly discourse. Based on comparative analysis, key concepts forming the real definition of PAI were identified (historical data analysis, pattern identification, generation of projected trends), and a nominal definition was proposed reflecting the specific application of PAI within the forecasting and strategic planning systems of public administration. Cross-referencing the proposed definition with the provisions of Federal Law No. 243-FZ confirmed its institutional potential for further normative consolidation in subordinate and departmental regulatory acts.

Discussion. It is shown that the proposed definition fills the conceptual gap between sectoral interpretations of predictive analytics and the universal governance context. The definition's alignment with Federal Law No. 243-FZ underpins its institutional potential for consolidation in subordinate and departmental regulatory acts. The unification of the term is substantiated to reduce the risk of regulatory and organizational-managerial imbalances in the introduction of predictive systems in the public sector

Keywords: predictive artificial intelligence, term, forecasting, strategic planning, public administration.

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

For citation: Ganeeva, L.D. (2026). Predictive artifical intellegence in public administration: a conceptual approach to definition. Public administration and law, 3(11), 20-36. EDN: BMHCAQ

Введение

На данном этапе развития государственного управления в Российской Федерации формирование институциональных условий для искусственного интеллекта перешло на качественно новый уровень. В связи с принятием Федерального закона от 26 июля 2026 года № 243-ФЗ «О поддержке развития технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации» (далее – 243-ФЗ) создание правовых, экономических, организационных условий для разработки, ускоренного внедрения и применения моделей искусственного интеллекта в ключевых отраслях экономики стало ключевой целью.

Для успешной правоприменительной практики в реализацию нового закона критически важно чётко классифицировать и унифицировать понятия технологий в области искусственного интеллекта. Предиктивные системы, используемые для моделирования социально-экономических процессов и обоснования распределения бюджетных средств, обладают специфическими особенностями, которые принципиально отличаются от генеративного ИИ или систем компьютерного зрения.

© Ganeeva L.D., 2026

Однако в ходе анализа научной и верифицированной практической и научно-исследовательской литературы наблюдается отсутствие устойчивого терминологического аппарата в отношении понятия «предиктивный искусственный интеллект». Без закреплённой дефиниции ПИИ возникают нормативно-правовые и организационно-управленческие дисбалансы.

В связи с этим особую актуальность приобретает задача обоснования и формулировки определения «предиктивный искусственный интеллект» с выделением его сущностных характеристик, специфичных для публичного управления. Решение данной проблемы требует комплексного концептуального анализа современных подходов к интерпретации дефиниций «предиктивная аналитика» и «искусственный интеллект», а также их систематизации в рамках теоретико-методологического и институционального анализа.

Цель исследования

Цель настоящего исследования заключается в теоретико-методологическом обосновании и разработке единого определения «предиктивный искусственный интеллект» в системе публичного управления, а также в последующем анализе возможностей его институционализации через закрепление в нормативных правовых актах.

Методы исследования

Исследование основывается на комплексном библиометрическом анализе. Поиск выполнялся в открытом агрегаторе научных метаданных OpenAlex, индексирующем публикации, пересекающиеся с контентом Scopus, Springer, Crossref и смежных репозиториев. Дополнительно проведена перекрёстная валидация по Europe PMC и сопоставление с опубликованными библиометрическими обзорами Springer и Scopus-based исследований. В рамках анализа российских источников поиск производился в наукометрической базе данных eLibrary.

Временные рамки публикаций охватывают 1970 по 2025 гг. Поиск источников проводился с применением ключевых дескрипторов и тематических категорий, отражающих сущность определений «предиктивная аналитика» и «искусственный интеллект».

В рамках библиометрического анализа было выявлено, что публикации, посвящённые терминологическому определению «предиктивной аналитики», в период с 1970 по 2006 год практически отсутствуют в открытых источниках. Устойчивый, хотя и небольшой поток таких работ, появляется лишь после 2012-2016 годов. Эта динамика свидетельствует о том, что институциональное закрепление термина началось только в начале XXI века. Соответствующая тенденция представлена на рисунке 1. Предиктивная аналитика сформировалась как самостоятельная область знаний в 2000-х годах, а её концептуализация в рецензируемых научных изданиях началась преимущественно в 2010-х.

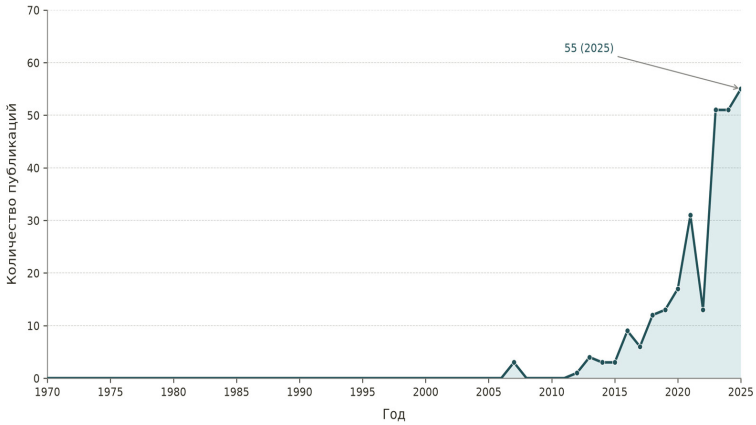

Рисунок 1. Динамика публикаций на тему определения предиктивной аналитики, 1970-2025 гг. [по данным OpenAlex]
Figure 1. Publication trends regarding the definition of predictive analytics, 1970-2025 [based on OpenAlex data]

Вторая довольно заметная тенденция заключается в том, что после 2018-2020 годов начинается ускорение роста количества таких публикаций с последующим резким скачком в 2023-2025 годах (около 50-55 статей в год). Эта динамика совпадает с периодом популяризации технологий больших данных и машинного обучения, а также с активным внедрением предиктивной аналитики в здравоохранение, промышленность, финансовую сферу и государственное управление. При этом абсолютное количество работ, посвящённых концептуализации термина, остаётся несоизмеримо меньшим по сравнению с тысячами прикладных исследований. Следовательно, для выработки объективного определения необходим качественный сравнительный анализ существующих подходов, а не опора на простой «консенсус большинства».

Тем не менее, внимание к термину «искусственный интеллект» началось гораздо раньше, начиная с 1970 года. В конце

XX века и до середины 2010 годов наблюдались единичные публикации о сущности ИИ. Резкий рост числа публикаций, посвящённых концептуализации ИИ, начался в 2018-2019 годах и в 2025 году достиг наибольшего показателя (рисунок 2).

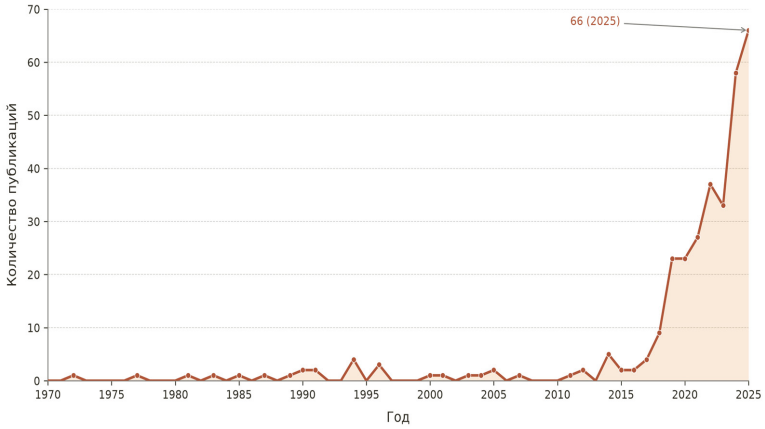

Рисунок 2. Динамика публикаций на тему определения искусственного интеллекта, 1970-2025 гг. [по данным OpenAlex]
Figure 2. Publication trends regarding the definition of artificial intelligence, 1970-2025 [based on OpenAlex data]

Катализаторами такого «скачка» стали масштабные инициативы со стороны бизнеса и государства в развитых и развивающихся странах. С одной стороны, это массовое внедрение генеративных моделей и запрос государства на чёткие прикладные определения и качественные теоретические работы. С другой стороны, нельзя не обратить внимание на то, что в соотношении с крупным массивом публикаций на тему ИИ, терминологический сегмент остаётся скромным, тогда как именно он имеет критическое значение для государственного управления.

В рамках данной работы для обоснования определения «предиктивный искусственный интеллект» был использован принцип формулировки реального и номинального определения, предложенный Джеймсом Каргилем в 1991 году в работе «Real and Nominal Definitions» [1]. В понимании автора реальное определение концентрируется на фундаментальных предпосылках изучаемого объекта [1]. Оно раскрывает онтологическую структуру понятия, показывая его составную природу через более базовые элементы. Номинальное определение требует уточнения области применения понятия. В этом контексте Каргиль отмечает необходимость спецификации определения. Номинальное определение зависит от контекста, языкового сообщества и конкретных практик его употребления.

В этой связи критерии отбора источников предполагали формирование двух целевых групп публикаций, различающихся по своей теоретико-методологической структуре для формулировки реального и номинального определения.

Первая группа источников отобрана в целях теоретического анализа понятий для разработки реального определения предиктивного искусственного интеллекта. В эту категорию включены фундаментальные научные издания, характеризующиеся высоким индексом цитирования и глубокой теоретико-методологической проработкой проблематики: книги, монографии и статьи, обосновывающие термины «предиктивная аналитика» и «искусственный интеллект». Вторая группа источников представляет собой исследования, предназначенные для теоретического анализа, направленного на формулировку номинального определения, идентифицирующего сферу практического применения предиктивной аналитики в системе государственного управления. Эта группа включает более поздние исследования (научно-исследовательские статьи) периода 2010-2025 годов, отражающие актуальные тенденции использования предиктивной аналитики в различных отраслях экономики.

В результате в теоретико-методологический анализ включены 33 публикации в рамках следующих научных направлений: информационно-коммуникационные технологии (облачные вычисления и информатика), управленческие науки (менеджмент, управление качеством, управление инновациями, финансовый менеджмент), здравоохранение и устойчивое развитие.

Для достижения высокой степени структурированности теоретического анализа в исследовании применялся комплексный подход к обработке библиометрических данных с использованием программных обеспечений: VOSviewer и Zotero.

Результаты исследования носят рекомендательный характер, направлены на теоретическое обоснование определения «предиктивный искусственный интеллект» и выявление наиболее перспективных областей его институционального закрепления в современном государственном управлении.

Результаты исследования и их обсуждение

В работе Шмуэли Г. и Копиус О. предиктивная аналитика понимается как совокупность объективных методологических инструментов для работы с данными [2]. Авторы представляют её как вид аналитики, то есть проводят категориальную классификацию в рамках более широкой аналитической деятельности. В определении сделан акцент на «эмпирические прогностические модели», которые применимы в широком спектре научных исследований: статистическое моделирование, машинное обучение, количественные исследования в социальных науках, финансовая аналитика [2, с. 2].

В работе Эббот Д. предиктивная аналитика обосновывается как процесс познания через синтез множества дисциплинарных подходов. Термин включает в себя интеграцию статистики, машинного обучения и искусственного интеллекта как равноправных источников результата аналитики и обнаружения «скрытых закономерностей» в данных [3, с. 3]. В свою очередь Бари А., Шауши М. и Юнг Т. в 2014 году раскрывают предиктивную аналитику как процесс создания ценности через извлечение скрытого потенциала данных [4, с. 8].

Совокупность терминологического поля в работах данных авторов можно системно представить в таблице 1.

Таблица 1. Термин (определение) «предиктивная аналитика» в исследованиях первой группы отобранных источников [составлено автором]
Table 1. The definition «predictive analytics» in the research of the first group of selected sources [compiled by the author]

Автор(ы) и год	Определение
Шмуэли Г., Копиус О. 2010	Вид аналитики, включающий эмпирические прогностические модели (статистические модели и другие методы, такие как алгоритмы интеллектуального анализа данных), а также методы оценки прогностической способности модели [2, с. 2]
Эббот Д. 2014	Процесс обнаружения интересных и значимых закономерностей в данных, основанный на нескольких смежных дисциплинах (статистика, машинное обучение, искусственный интеллект). Ключевым элементом является выявление наиболее важных входных данных для формирования закономерностей [3, с. 3]
Кумар А. 2016	Раздел науки о данных, используемый для прогнозирования неизвестных будущих событий на основе исторических данных [5, с. 6]
Бари А. и др. 2014	Процесс совершенствования информационного ресурса, полученного с помощью интеллектуального анализа и машинного обучения, направленный на извлечение «скрытой ценности» из обнаруженных закономерностей [4, с. 8]

Компаративный анализ представленных в первой группе определений предиктивной аналитики позволяет выявить ряд методологически значимых характеристик. К числу сильных сторон данных дефиниций следует отнести чёткую артикуляцию целевого назначения предиктивной аналитики как инструмента извлечения прогностической информации из исторических данных [2; 3]. Также особенно важными для теоретической основы представляются исследования, акцентировавшие внимание на технологической составляющей применения статистических алгоритмов и методов машинного обучения [4; 5]. Однако в рассмотренных определениях не получает должного развития вопрос о роли искусственного интеллекта как ключевого технологического медиатора предиктивных процессов, что особенно критично в контексте цифровой трансформации публичного сектора.

Предиктивная аналитика как специализированный раздел науки (научной дисциплины) раскрывается в понятии, введённом Кумар А. [5]. В его определении наблюдается строгое разделение между «историческими данными» и «предполагаемыми событиями» в процессе прогнозирования. Это очень важный акцент для формирования механизма хранения и обработки архивных данных субъектов прогнозирования.

На основании систематизации представленных подходов из первой группы исследований, обосновывающих определение «предиктивная аналитика», выделяются три ключевых концепта, способных наиболее корректно отразить сущность предиктивной аналитики при разработке определения «предиктивный искусственный интеллект»:

1. Анализ исторических данных – ключевой этап предиктивной аналитики, на котором происходит сбор и исследование больших объёмов данных.
2. Выявление закономерностей – процесс обнаружения статистических паттернов в исторических данных.
3. Генерация предполагаемых состояний текущих событий (будущих трендов).

Переходя к анализу второй группы отобранных источников, вернёмся к предложенному методологическому подходу Каргиля, который говорит о том, что номинальное определение должно быть встроено в контекст или область применения определения и его инструментальные воз-

можности в конкретных практиках употребления [1]. Представляется, что анализ второй группы источников позволит выявить специфические характеристики предиктивной аналитики, проявляющиеся в различных сферах профессиональной деятельности. Поэтому было важно обозначить направления (области) научных исследований, в которых авторы приводят и обосновывают термин «предиктивная аналитика». Подходы к формулировке данного определения в исследованиях второй группы представлены в таблице 2.

Эммануэль Мэйбел в своём исследовании рассматривает предиктивную аналитику как инструмент для облачных вычислений и оптимизации планирования ресурсов [6]. В работе интегрирована концепция «Cloudonomics» с математически обоснованными предиктивными моделями, которые позволяют создать систему динамического выбора оптимальных предсказательных стратегий на основе метрик RMSE или MAPE. Определение содержит характеристику, позволяющую интерпретировать предиктивную аналитику как «средство повышения эффективности принятия решений...» [6, с. 2]. Такой подход к определению автор использует в контексте практической реализации инструмента, автоматизирующего масштабирование облачных ресурсов с экономическим эффектом от 10% до 25% годовых расходов [6].

А.В. Чернухин с авторским коллективом определяет предиктивную аналитику как «систему, которая работает в режиме реального времени, используя методы классического машинного обучения и (или) нейросетевые алгоритмы» [7]. Исследование построено на разработке эффективной системы предиктивного обслуживания промышленного оборудования, обеспечивающей непрерывный мониторинг технического состояния эксгаустеров агломашин [7]. Использование «нейросетевых алгоритмов» помогает анализировать сложные нелинейные зависимости. В данном контексте важно обратить внимание на то, что автор рассматривает непрерывный процесс. В стратегическом планировании непрерывная аналитика свойственна преимущественно таким этапам, как целеполагание и программирование, нежели прогнозированию. В свою очередь, прогнозирование в его широком понимании требует использования методов анализа данных с акцентом на «математическое моделирование», которое раскрывается в определении, используемом Т.В. Малышевой и А.И. Лысенковым [8]. Авторы трактуют предиктивную аналитику как «метод интеллектуального анализа данных» в условиях перехода к эффективному управлению качеством в рамках концепции «Качество 4.0» [8]. Созданная авторами математическая модель зависимости риска производства несоответствующей продукции от критических параметров производственного процесса является достаточно показательной с точки зрения отраслевого прогнозирования.

Таблица 2. Термин (определение) «предиктивная аналитика» в исследованиях второй группы отобранных источников [составлено автором]
Table 2. The definition «predictive analytics» in the research of the second group of selected sources [compiled by the author]

Автор(ы) и год	Определение	Область исследования
Мэйбл Э. 2025	Дисциплина, использующая статистические алгоритмы, модели машинного обучения и исторические данные; средство повышения эффективности принятия решений в облачных средах [6, с. 2]	Облачные вычисления
Чернухин А.В. 2024	Система, работающая в режиме реального времени, использующая методы классического машинного обучения и (или) нейросетевые алгоритмы [7]	Управление в сфере промышленности (агломашины)
Малышева Т.В., Лысенков А.И. 2024	Набор методов анализа данных об объекте для предсказания его состояния в будущем с использованием математических моделей и методов интеллектуального анализа данных [8]	Управление качеством продукции
Моджада Х. 2025	Форма изучения предыдущей и текущей отчётной документации, позволяющая с достаточной степенью достоверности прогнозировать предстоящие тенденции [9, с. 90]	Менеджмент
Эвелин Д. 2025	Практика анализа данных, выявления закономерностей и использования этих закономерностей для прогнозирования будущих тенденций и поведения, объединяющая исторические данные, статистические алгоритмы и машинное обучение для получения полезной информации [10, с. 1]	Фармацевтика
Раки К.К. 2025	Система сбора и анализа данных, разработки сложных прогнозных моделей для эффективного информирования заинтересованных сторон о рисках (в сфере риск-менеджмента и финансирования) [11]	Финансовый менеджмент

Продолжение табл. 2
Continuation of table 2

Автор(ы) и год	Определение	Область исследования
Тохиб О., Лоу Дж., Браун Дж. 2025	Система алгоритмов машинного обучения и анализа данных на основе исторических данных с составлением обоснованных прогнозов относительно будущих событий [12, с. 2]	Устойчивое развитие
Зайченко И.М., Яковлева М.А. 2019	Аналитика, в основе методов и техник которой лежат инструменты статистики, теории игр и интеллектуального анализа данных, позволяющие прогнозировать поведение или состояние исследуемого объекта и принимать на основе этих данных оптимальные управленческие решения [13, с. 19]	Управление цепями поставок
Сикарвар Т.С. и др. 2025	Передовой подход в анализе больших данных, а также сложных данных интернета вещей с помощью статистики, алгоритмов машинного обучения и искусственного интеллекта [14]	Информатика, вычислительная техника
Чонг А.Й.Л. и др. 2017	Использование статистических методов, машинного обучения и интеллектуального анализа данных для анализа исторических данных и прогнозирования будущих результатов [15]	Маркетинг (прогноз потребительского спроса)
Валида Д. 2025	Инструмент, используемый банками для прогнозирования потребностей клиентов с целью предоставления персонализированных финансовых продуктов [16]	Финансовый менеджмент
Ирен Н. Дж. 2025	Метод прогнозного моделирования с использованием инструментов искусственного интеллекта для создания модели, способной предсказывать результаты лечения пациентов [17]	Здравоохранение
Толамис О. 2024	Система статистических методов, алгоритмов машинного обучения и анализа данных на основе исторических данных для инвестиционного анализа, управления рисками, выявления мошенничества, оценки кредитоспособности и управления взаимоотношениями с клиентами [18, с. 2]	Финансовый менеджмент
Хусейн С. 2025	Процесс использования больших объёмов финансовых и операционных данных и прогностических моделей для выявления закономерностей, корреляций и тенденций в бухгалтерском учёте [19, с. 4]	Бухгалтерский учёт
Лиз-Домнгес М. 2019	Алгоритм, лежащий в основе системы раннего оповещения, способный прогнозировать риски на ранней стадии [20]	Педагогика, менеджмент в сфере образования

Моджада Х. предлагает определение предиктивной аналитики как формы изучения архивной и текущей отчётной документации в области библиотечного менеджмента [9, с. 90]. Автор исследует вопрос эффективности управления библиотечными ресурсами, предлагает модель для прогнозирования спроса на эти ресурсы и формулирует рекомендации для бюджетного планирования в библиотеках [9]. В работе предиктивная аналитика представлена как инструмент, позволяющий с достаточной степенью достоверности прогнозировать предстоящие тенденции, что существенно важно для формирования документов в области стратегического планирования.

Роль предиктивной аналитики в систематизации исторических и текущих данных отражена в работе Эвелин Д. [10, с. 1]. Автор рассматривает предиктивную аналитику как комплексную практику анализа данных, объединяющую исторические данные, статистические алгоритмы и машинное обучение. Определение, предлагаемое автором, акцентирует внимание на том, что предиктивная аналитика «выявляет закономерности и использует эти закономерности для прогнозирования». В условиях работы над документами стратегического планирования стоит аналогичная задача систематизации больших данных. Выявление соответствующих закономерностей потенциально способно снизить аналитическую нагрузку на всех этапах данного процесса.

Рави К. определяет предиктивную аналитику как систему сбора и анализа данных для разработки сложных прогнозных моделей в сфере риск-менеджмента, что непосредственно соответствует специфике финансового сектора [11]. В определении автор концентрируется сразу на двух областях применения инструмента – риск-менеджмент и финансовый менеджмент, и объединяет их системные подходы к прогнозированию рисков. Практическая реализация предложенного автором подхода выразилась в рекомендациях по улучше-

нию VaR-расчётов и снижении коэффициента невозвратных кредитов [11].

Тохиб О. с авторским коллективом формулирует предиктивную аналитику как систему статистических методов и алгоритмов машинного обучения для составления обоснованных прогнозов относительно будущих событий в рамках достижения целей устойчивого развития. Авторы обосновывают эффективность применения статистических методов и алгоритмов машинного обучения для анализа разрозненных данных об окружающей среде [12, с. 2]. В работе предпринята попытка интеграции инструментов предиктивной аналитики в рамки управления устойчивым развитием.

И.М. Зайченко и М.А. Яковлева рассматривают предиктивную аналитику как инструмент статистики, теории игр и интеллектуального анализа данных для прогнозирования поведения объектов и принятия оптимальных управленческих решений. Включение теории игр в определение обусловлено спецификой управления цепями поставок, где необходимо учитывать стратегические взаимодействия множества участников [13, с. 19]. Такая трактовка способствует систематизации применения предиктивной аналитики на всех этапах управления цепями поставок.

Предиктивная аналитика очень часто рассматривается в контексте развития экосистем интернета вещей. В этой области Т.С. Сикарвар и авторский коллектив определяют предиктивную аналитику как передовой подход в анализе больших и сложных данных и акцентируют внимание на сочетании различных предиктивных моделей для обработки разнородных данных [14]. Авторы доказали эффективность ансамблевых методов, улучшивших точность прогнозирования на 18-27%, что легло в основу подтверждения эффективности систематизирующей функции инструмента предиктивной аналитики [14].

Валиа Д. определяет предиктивную аналитику как инструмент прогнозирования потребностей клиентов для предоставления персонализированных финансовых продуктов в рамках банковской персонализации [16]. В своём определении он концентрируется на банковской сфере, выявляя методологические подходы к измерению взаимосвязей между предиктивной аналитикой, персонализацией и пользовательским опытом в банковской сфере.

Предиктивная аналитика также играет важную роль в сфере здравоохранения. Ирен Н. Дж. рассматривает предиктивную аналитику как метод прогнозного моделирования для создания моделей, предсказывающих результаты лечения пациентов [17]. Именно в этом исследовании интегрируются подходы к пониманию термина «предиктивная аналитика» с использованием инструментов искусственного интеллекта, обрабатывающего неструктурированные медицинские данные. Автор интегрирует понятие искусственного интеллекта в термин «предиктивная аналитика» и в результате исследования выявляет синергетический эффект использования предиктивных моделей [17].

Толамис О. определяет предиктивную аналитику как систему статистических методов, алгоритмов машинного обучения и анализа данных для комплексного решения финансовых задач [18, с. 2]. В дополнение о многофункциональности предиктивной аналитики в финансовом секторе представлено исследование Хусейн С., в котором этот термин обозначает процесс использования больших объёмов финансовых и операционных данных для выявления закономерностей, корреляций и тенденций в бухгалтерском учёте [19, с. 4]. В этом контексте снова раскрывается важность предиктивной аналитики в реальном времени для оценки будущих дефицитов ликвидности и обнаружения мошенничества.

На основании систематического обзора Лиз-Домнгес М. выявляет методологические различия между типами систем раннего предупреждения в образовании (на основе прогнозирования рисков) [20]. Автор связывает предиктивную аналитику не с системой и не с процессом, а непосредственно с алгоритмом, способным прогнозировать риски на ранней стадии.

Определения предиктивной аналитики второй группы, формирующиеся в период активной имплементации технологий искусственного интеллекта (2019-2025 гг.), демонстрируют более выраженную интеграцию ИИ-компонента в концептуальную рамку прогнозирования. Сильной стороной данных дефиниций выступает признание многомерности предиктивного процесса, включающего не только статистический анализ, но и комплексное использование инструментария машинного обучения, нейронных сетей и алгоритмов глубокого обучения [6; 9; 19]. Расширение прикладных областей – от здравоохранения и образования до финансового менеджмента и управления качеством – свидетельствует о возрастающей универсализации предиктивных технологий. Однако относительным недочётом остаётся доминирование отраслевой, а не междисциплинарной перспективы. Определения формулируются в логике конкретных прикладных дисциплин (банковский сектор, здравоохранение, бухгалтерский учёт) без экстраполяции на универсальный управленческий контекст. Именно данный концептуальный пробел обосновывает необходимость формулирования специализированного определения предиктивного искусственного интеллекта, адаптированного к специфике публичного управления и учитывающего как технологические, так и институциональные детер-

минанты прогнозирования в государственном секторе.

Теоретический анализ вышеуказанных источников позволил прийти к пониманию, что в контексте управленческих наук предиктивная аналитика представляет собой совокупность функциональных свойств, обеспечивающих прогнозную аналитику, повышающую эффективность принятия решений в реальном времени. Авторы раскрывают различные подходы к обоснованию термина предиктивной аналитики в различных отраслевых контекстах, что позволило структурировать междисциплинарные связи в области предиктивной аналитики, где центральными концептами выступают анализ данных и прогнозирование (рисунок 3).

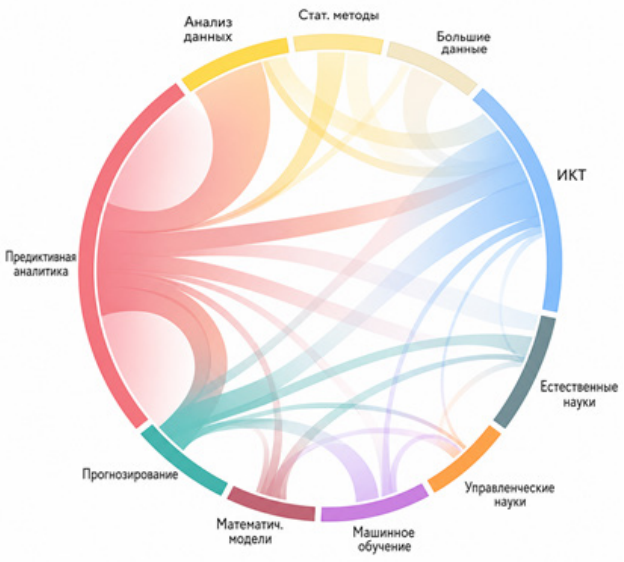

Рисунок 3. Хордовая диаграмма, основанная на взаимосвязи ключевых слов и направлений исследований в области предиктивной аналитики[1] [составлено автором]
Figure 3. Chordal diagram based on the relationship between keywords and research areas in predictive analytics [compiled by the author]

Наиболее крупные связи в диаграмме направлены от переменной «Большие данные» к области исследований информационных и коммуникационных технологий (ИКТ), что свидетельствует о высокой степени интеграции данного определения в области технических наук. Сильная связь больших данных с ИКТ в предиктивной аналитике указывает на то, что обработка масштабных массивов информации как ключевая функциональная характеристика, интегрированная в термин, является релевантной для исследований в области непосредственной обработки операционных данных и применения специализированных технологических решений.

В контексте управленческих наук (финансовый менеджмент, управление персоналом, управление качеством и др.) диаграмма демонстрирует преобладание математических моделей в предиктивной аналитике, что обусловлено необходимостью формализации управленческих процессов и обеспечения их измеримости. Такая конфигурация связей указывает на то, что предиктивная аналитика в управленческих науках характеризовалась преимущественно как система математического моделирования для преобразования анализа данных в управленческие прогнозы. Механизм принятия решений в управленческих науках представляется более значимым, чем детализация функциональных возможностей искусственного интеллекта.

Теоретическая значимость представленной хордовой диаграммы заключается в визуализации концептуальной архитектуры междисциплинарного дискурса предиктивной аналитики и выявлении закономерностей терминологической эволюции в различных научных областях. Диаграмма демонстрирует объективную дифференциацию терминологических кластеров «искусственный интеллект», «машинное обучение» и «интеллектуальный анализ данных», подтверждая, что данные конструкты развиваются в различных исследовательских потоках и не могут рассматриваться как взаимозаменяемые синонимы. Данная диаграмма предоставляет экспертам в области государственного управления наглядный инструментарий для идентификации релевантных источников терминологического материала при разработке нормативно-правовых актов, регламентирующих применение предиктивного искусственного интеллекта в публичном секторе, что

[1]Данные, представленные в диаграмме, репрезентативны исключительно для анализа, выполненного на основе отобранных в данном исследовании источников, и не могут быть обобщены на более широкую совокупность без дополнительных исследований и соответствующего обоснования.

отражает её практическую значимость.

Для обеспечения методологической корректности разработки реального определения в соответствии с принципами Каргиля рассмотрим подходы к определению «искусственный интеллект» (ИИ) из первой группы отобранных источников. Переход к анализу определений ИИ критически важен, поскольку предиктивная аналитика в современном понимании неразрывно связана с интеллектуальными системами, способными не просто обрабатывать данные по заданным алгоритмам, но и самостоятельно извлекать знания, адаптироваться к новым условиям и имитировать когнитивные процессы. Без понимания сущности базового термина ИИ невозможно выявить те фундаментальные свойства для реального определения, которые отличают предиктивный искусственный интеллект от традиционных статистических методов прогнозирования.

Важно подчеркнуть, что в рамках настоящего исследования термины «искусственный интеллект», «машинное обучение» и «интеллектуальный анализ данных (data mining)» рассматриваются не как синонимичные конструкты, а как концептуально различные, хотя и взаимосвязанные явления с собственной онтологической спецификой. Искусственный интеллект представляет собой наиболее широкую категорию, охватывающую системы, способные к выполнению задач, требующих когнитивных способностей; машинное обучение является подмножеством ИИ, фокусирующимся на алгоритмах самообучения на основе данных; интеллектуальный анализ данных же представляет собой процесс извлечения закономерностей из больших массивов информации, который может использовать, но не ограничивается методами машинного обучения. Данное концептуальное разграничение находит эмпирическое подтверждение в представленной хордовой диаграмме (рисунок 3), демонстрирующей дифференциацию терминологических потоков и их развитие в различных исследовательских областях.

Развитие концепции искусственного интеллекта в конце 70-х – начале 80-х годов ознаменовалось смещением фокуса от простой автоматизации с помощью электронно-вычислительных машин к созданию вычислительных репрезентаций когнитивных процессов. Чарняк Е. и Макдермотт Д. определяют ИИ как «изучение умственных способностей с помощью вычислительных моделей» [21]. В дальнейшем авторы концептуально расширили данный подход, формализовав принципы ИИ через методологию программирования когнитивных задач [27]. В 1978 году Бэлман Р. определил искусственный интеллект как «автоматизацию процессов, которые мы ассоциируем с человеческим мышлением, таких как принятие решений, решение проблем и обучение» [22].

В 1991 году сформировались два параллельных понимания. Альбус Дж. С. предложил адаптивный подход, определив ИИ как «способность системы действовать надлежащим образом в условиях неопределённости для достижения конечной цели системы» [23]. В то время как Рич Э. и Найт К. концентрируют внимание на непосредственных функциональных возможностях электронно-вычислительных машин [24]. Этот подход ввёл динамический критерий оценки ИИ-систем, предполагающий постоянное сравнение с человеческими возможностями и адаптацию к изменяющимся стандартам интеллектуальной деятельности.

Совокупность данных подходов наглядно представлена в таблице 3.

Таблица 3. Термин (определение) «искусственный интеллект» в исследованиях первой группы отобранных источников [составлено автором]
Table 3. The definition «artificial intelligence» in the research of the first group of selected sources [compiled by the author]

Автор(ы) и год	Определение
Восс П. 2005	Высокоадаптивная система общего назначения, способная самостоятельно приобретать чрезвычайно широкий спектр специальных знаний и навыков, а также улучшать свои когнитивные способности посредством самостоятельного обучения [25]
Альбус Дж. С. 1991	Способность системы действовать надлежащим образом в условиях неопределённости, где под надлежащим действием понимается то, которое повышает вероятность успеха, а под успехом – достижение промежуточных целей, способствующих достижению конечной цели системы [23]
Пул Д.Л. и др. 1998	Механизм, подходящий для конкретных обстоятельств и целей, гибкий в отношении меняющейся среды, который учится на собственном опыте и делает правильный выбор с учётом ограничений восприятия и вычислительных мощностей [26]
Бэлман Р. 1978	Автоматизация процессов, которые мы ассоциируем с человеческим мышлением, таких как принятие решений, решение проблем и обучение [22]
Чарняк Е. и Макдермотт Д. 1985	Изучение умственных способностей с помощью вычислительных моделей [27]

Продолжение табл. 3
Continuation of table 3

Автор(ы) и год	Определение
Шалкофф Р.Дж. 1990	Область исследований, целью которой являются объяснение и имитация разумного поведения с точки зрения вычислительных процессов [28]
Рич Э., Найт К. 1991	Изучение способов, с помощью которых компьютеры могут выполнять задачи, с которыми на данный момент лучше справляются люди [24]
Люгер Дж. Ф., Стабблфид У.А. 1993	Раздел информатики, занимающийся автоматизацией интеллектуального поведения [29, с. 1]
Арифоглу А. и др. 2006	Междисциплинарная область компьютерных наук, которая занимается разработкой систем и моделей, способных выполнять задачи, обычно ассоциируемые с когнитивными функциями человека, такими как обучение, рассуждение и самосовершенствование [30, с. 10]
Симмонс А.Б. и Чаппел С.Г. 1988	Концепция искусственного интеллекта относится к действиям машины, которые, если бы их выполнял человек, считались бы разумными [31]

В 1993 году Люгер Дж. Ф. и Стабблфид У.А. предложили определение ИИ как «раздела информатики, занимающегося автоматизацией интеллектуального поведения» [29, с. 1]. Данная трактовка соотносится с фундаментальными основами, предложенными авторами С. Рассел и П. Норвиг, и закрепила позиционирование ИИ как самостоятельной научной дисциплины в рамках компьютерных наук [32].

Рассмотренные научно-исследовательские работы демонстрируют широкий спектр концептуальных подходов. Ранние определения фокусируются на автоматизации процессов человеческого мышления и изучении умственных способностей с помощью вычислительных моделей [22]. Более поздние работы развивают концепцию ИИ как междисциплинарной области, способной к самосовершенствованию и обучению [30, с. 10].

Теоретическое осмысление подходов к определению искусственного интеллекта в таблице 3 позволяет дополнить три ранее выявленных концепта предиктивной аналитики для реального определения (анализ исторических данных, выявление закономерностей и генерация будущих трендов) четвёртым, предполагающим, что предиктивный искусственный интеллект имитирует и усиливает когнитивные способности человека в рамках прогнозной аналитики. То есть предиктивный искусственный интеллект в этом контексте понимается как когнитивная вычислительная система – система, способная обучаться и делать выводы из полученных результатов. Данный подход систематизирует функциональные аспекты (автономное обучение и адаптивность) с сущностью ИИ как системы, способной не только выполнять вычислительные операции, но и имитировать «разумное поведение» в условиях неопределённости.

Формулировка определения «предиктивный искусственный интеллект»

Реальное определение предлагается сформулировать следующим образом. Предиктивный искусственный интеллект – это когнитивная вычислительная система, выявляющая закономерности исторических данных через статистические методы или алгоритмы машинного обучения для генерации предполагаемых трендов.

Номинальное определение целесообразно сформулировать более детализировано. Предиктивный искусственный интеллект в публичном управлении – это когнитивная вычислительная система поддержки процесса разработки прогнозных данных посредством статистических методов или алгоритмов машинного обучения для анализа исторических данных, моделирования рисков и сценариев. Особое внимание в данном контексте следует обратить на исторические (архивные) данные, которые выступают основополагающим элементом запросов для предиктивной аналитики с применением технологий искусственного интеллекта. Использование инструментов предиктивного искусственного интеллекта влечёт за собой необходимость внедрения адекватных способов архивирования и структурирования данных, которые впоследствии формируют информационную основу для использования предиктивного искусственного интеллекта.

Обоснование определения «предиктивный искусственный интеллект» является существенно значимым этапом в формировании теоретического фундамента в области прогнозной аналитики государственного и муниципального управления. Предиктивный искусственный интеллект рассматривается как вспомогательный инструмент для повышения качества и достоверности прогнозов социально-экономического и научно-технологического развития, оценки рисков реализации государственных программ и оптимизации процесса прогнозирования в рамках стратегического планирования.

Следует обратить внимание на то, что

сформулированное определение не ограничивает возможности для научных дискуссий, уточнений и дальнейшего развития данной концепции в исследованиях и экспертном сообществе. Тем не менее, унификация ключевых составляющих определения предиктивного искусственного интеллекта в рамках коммуникационных и институциональных механизмов прогнозирования в органах государственной власти обеспечивает снижение информационной асимметрии, способствует устранению управленческих дисбалансов, а также позволяет эффективно интегрировать интеллектуальные инструменты в процесс принятия решений и прогнозирования.

Роль предиктивного искусственного интеллекта в системе принятия управленческих решений получает теоретическое обоснование в работах российских исследователей, систематизирующих процесс разработки и реализации управленческих решений в современных условиях. Кожухова Е.С., анализируя технологию процесса разработки и принятия управленческих решений в предпринимательских структурах, подчёркивает, что «современные условия привели к необходимости внедрения более прогрессивных подходов к управлению, соответствующих общим тенденциям развития бизнеса», при этом ключевой целью технологии является «повышение обоснованности управленческих действий и снижение уровня управленческой неопределённости» [35]. Автор также акцентирует возрастающую роль цифровизации в управленческих процессах, что корреспондирует с необходимостью интеграции ИИ-инструментария в традиционные модели принятия решений [35]. Аббасов М.Ш., исследуя применение искусственного интеллекта в системе поддержки принятия управленческих решений, справедливо отмечает, что организации становятся всё более сложными, что усложняет задачу принятия решений, при этом принятие решений с использованием искусственного интеллекта становится особенно актуальным [36, с. 85]. Автор подчёркивает, что искусственный интеллект представляет собой «систему, основанную на обмене знаниями и навыками между несколькими интеллектуальными сущностями, которые должны организовывать и координировать свои действия для достижения общей цели системы» [36, с. 86], что особенно релевантно для многоуровневой системы государственного управления, где требуется координация множества акторов и интересов. Критически важным представляется вывод о том, что модульный принцип построения ИИ-систем позволяет снизить сложность проектирования всей системы и улучшить её обслуживание, что имеет непосредственное значение для разработки институциональных условий внедрения предиктивного ИИ в органах государственной власти [36].

Перспективы институционализации термина «предиктивный искусственный интеллект» в государственном управлении в России

В результате концептуального подхода к формулировке определения «предиктивный искусственный интеллект» стала более отчётливо видна его онтологическая структура. Одновременно выявление функциональных основ данной модели позволят с наибольшей точностью определить конкретные отрасли применения предиктивных ИИ-технологий, что объективно порождает необходимость профильного правового регулирования.

Вопрос формирования институциональных условий для внедрения термина «предиктивный искусственный интеллект» приобретает самостоятельное публично-правовое значение в связи с переходом к специальному законодательному регулированию больших фундаментальных моделей искусственного интеллекта в 243-ФЗ. Данный закон вступает в силу с 1 сентября 2026 г. (отдельные положения с 1 марта 2027 г.) и регулирует разработку, внедрение и применение больших фундаментальных моделей. В число целей входят создание правовых, экономических и организационных условий для внедрения моделей в ключевых отраслях экономики, социальной сфере и сфере государственного и муниципального управления; обеспечение безопасности личности, общества и государства и технологической независимости; повышение эффективности государственного и муниципального управления. В соответствии с пунктом 2 статьи 3 закона в определении большой фундаментальной модели отдельно отмечается функция «прогнозирование результатов по определённым человеком целям», что создаёт нормативные основания для унификации и закрепления сфер регулирования, специфицирующихся на применении технологий предиктивного искусственного интеллекта.

В свою очередь, в рамках статьи 5 закона 243-ФЗ, закрепляющей полномочия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, государственных корпораций, Центрального банка Российской Федерации в сфере разработки, внедрения и применения больших фундаментальных моделей искусственного интеллекта, представляется возможным провести предварительную классификацию сфер применения моделей ИИ с функциями прогнозной аналитики:

- прогнозирование социально-экономического развития и мониторинг рисков реализации государственных программ;

- налоговое администрирование и бюджетное планирование;

- обеспечение общественной безопасности и прогнозирование правонарушений, где фиксация ПИИ как вспомогательного инструмента исключает делегирование ограничительных мер алгоритму;

- развитие инфраструктуры и градостроительное регулирование;

- мониторинг экологической и технологической безопасности, включая предотвращение чрезвычайных ситуаций.

Вместе с тем для каждой отрасли остаётся достаточно высокой значимость унификации термина ПИИ, поскольку это создаёт основу для корректного формирования подзаконных и ведомственных актов, не противоречащих друг другу. При унификации и последующем обеспечении правового регулирования сфер применения ПИИ важно установить требования к историческим данным (в соответствии с п. 2 и 3 статьи 3), определить случаи обязательного применения суверенных и (или) национальных моделей (пункт 3 части 2 статьи 5), а также рассмотреть вопрос обеспечения маркировки прогнозных данных в соответствии со спецификой отрасли (статья 9).

В рамках подзаконных актов сферы регулирования применения ПИИ с учётом его функциональной специфики необходима проработка порядка доступа к данным для обучения и применения моделей в целях прогнозирования, требований к структурированию, полноте, актуальности и «машиночитаемости» составов данных, регулирование режимов доступа органов власти и разработчиков, запрет или ограничение на использование персональных данных сверх целей законодательства о персональных данных.

Для отраслей экономики предиктивные модели в налоговом, бюджетном, инфраструктурном, транспортном или экологическом прогнозировании получают доступ к государственным составам данных только при целевом назначении «прогнозирование» и при статусе суверенной либо национальной модели.

Особое внимание стоит уделить регулированию случаев обязательного применения суверенных/национальных моделей, где возникают высокие риски применения предиктивных применений:

- прогнозы, влияющие на права и свободы граждан;

- прогнозы при подготовке решений о введении ограничительных режимов;

- прогнозы, лежащие в основе распределения бюджетных средств, налоговых мер, тарифного регулирования и государственных программ.

Дополнительно следует отметить, что четыре компонента, разработанные для формулировки определения представляют собой структуру для классификации институциональных рамок для ПИИ. Первый концепт – это прогнозная аналитика больших (исторических, архивных) данных. Он задаёт предмет регулирования доступа к составам данных и требования к архивированию информации. Второй концепт – это автоматизированная генерация вероятностных сценариев, которая определяет режим выходного продукта как информационно-аналитического материала. Вероятностный характер результата исключает отождествление прогноза с «решением» в рамках административного права.

Третий концепт – это имитация когнитивных процессов в рамках поддержки управленческого решения. Данный компонент корреспондирует с принципами уважения автономии воли человека, обеспечения прав и свобод, а также безопасности и требует правила «человек в контуре решения».

Четвёртый концепт заключается в обязательном недопущении прямого делегирования полномочий алгоритму. Эта ответственность преимущественно лежит на разработчике суверенной или национальной модели, у которого есть соответствующая квалификация для устранения дефектов модели.

Выводы

В рамках исследования было выявлено, что стремительное институциональное развитие искусственного интеллекта в системе государственного управления Российской Федерации, катализированное принятием Федерального закона от 26 июля 2026 г. № 243-ФЗ, требует методологического и концептуального разрешения проблемы терминологической неопределённости понятия «предиктивный искусственный интеллект». Комплексный библиометрический анализ данных OpenAlex позволил выявить сильную диспропорцию на уровне метаданных о дискурсах на данную тематику. Если концептуализация искусственного интеллекта богата уже как полувековой историей, то терминологическое осмысление предиктивной аналитики как самостоятельного феномена началось значительно позже (в начале XXI века), а их пересечение в виде устойчивой дефиниции ПИИ фактически отсутствует в научном обороте. Данный вывод обосновывает не только теоретическую, но и прикладную значимость исследования, поскольку отсутствие унифицированного понятийного аппарата создаёт реальные риски информационных дисбалансов при проектировании государственных предиктивных систем.

Применение методологического принципа Джеймса Каргиля позволило сформулировать структурно обоснованное реальное и номинальное определения ПИИ,

интегрирующие четыре ключевых концепта – анализ исторических данных, выявление статистических закономерностей, генерацию вероятностных трендов и имитацию когнитивных процессов человека. Компаративный анализ двух групп источников продемонстрировал, что фундаментальные работы задают онтологическую основу понятия, тогда как прикладные исследования второй группы, охватывающие сферы финансового менеджмента, промышленности, здравоохранения и образования, раскрывают контекстуальную вариативность его практического применения. Установленная в результате анализа доминанта отраслевой, а не междисциплинарной перспективы существующих определений закономерно обосновывает необходимость разработки специализированной дефиниции, адаптированной именно к специфике публичного управления.

Соотнесение предложенного определения с положениями Федерального закона № 243-ФЗ выявило значимый нормативный потенциал для институционализации термина ПИИ, в частности через функцию «прогнозирование результатов по определённым человеком целям», закреплённую в статье 3 закона. В исследовании представлена предварительная классификация сфер применения предиктивных моделей, начиная с бюджетного планирования, заканчивая мониторингом экологической безопасности. Это показывает, что унификация терминологии создаёт необходимую основу для непротиворечивого формирования подзаконных и ведомственных нормативных актов. Особую практическую значимость приобретает выделение случаев обязательного применения суверенных и национальных моделей ИИ в чувствительных областях, затрагивающих права и свободы граждан, что напрямую соответствует принципу «человек в контуре решения», зафиксированному в структуре предложенного определения.

На основании изложенного результаты исследования формируют терминологический и методологический фундамент, необходимый для дальнейшей разработки технических стандартов, дорожных карт и нормативных регламентов внедрения предиктивного искусственного интеллекта в систему государственного управления. Предложенное определение не претендует на исчерпывающий и окончательный характер, оставляя пространство для последующей научной дискуссии и уточнения в экспертном сообществе. Перспективными направлениями дальнейших исследований представляются разработка эмпирических индикаторов эффективности внедрения ПИИ в органах государственной власти, а также моделирование институциональных условий, обеспечивающих реализацию прогностического потенциала искусственного интеллекта в контексте стратегического планирования и цифровой трансформации публичного сектора.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Cargile J. Real and Nominal Definitions. Definitions and Definability: Philosophical Perspectives ed. by J. H. Fetzer, D. Shatz and G. Schlesinger. Kluwer Publications. 1991. P. 21-55. DOI: 10.1007/978-94-011-3346-3_2.

2. Shmueli G., Koppius O. Predictive Analytics in Information Systems Research. SSRN Journal. 2010. P. 2. DOI: 10.2139/ssrn.1606674.

3. Abbott D. Applied Predictive Analytics: Principles and Techniques for the Professional Data Analyst. Indianapolis: Wiley, 2014. 456 p. URL: https://themis427.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/03/dean-abbott-applied-predictive-analytics_-principles-and-techniques-for-the-professional-data-analyst-wiley-2014.pdf.

4. Bari A., Chaouchi M., Jung T. Predictive Analytics for Dummies. Hoboken: John Wiley & Sons, 2014. 352 p. URL: https://nibmehub.com/opac-service/pdf/read/Predictive%20analytics%20for%20dummies.pdf.

5. Kumar A. Learning Predictive Analytics with Python: Gain Practical Insights into Predictive Modelling by Implementing Predictive Analytics Algorithms on Public Datasets with Python. Birmingham: Packt Publishing, 2016. 360 p. URL: https://www.amazon.com/Learning-Predictive-Analytics-Python-implementing/dp/1783983264.

6. Mabel E. Predictive Analytics for Cloud Resource Planning and Cost Forecasting. Preprints. 2025. P. 2. URL: https://www.researchgate.net/publication/391630332_Predictive_Analytics_for_Cloud_Resource_Planning_and_Cost_Forecasting.

7. Чернухин А.В., Богданова Е.А., Савицкая Т.В., Кулаков Д.Г., Павлов И.Р. Система предиктивной аналитики технического состояния эксгаустера агломашины с помощью методов искусственного интеллекта. Искусственный интеллект и принятие решений. 2024. № 3. С. 87-103. DOI: 10.14357/20718594240307.

8. Малышева Т.В., Лысенков А.И. Развитие системы управления качеством на основе предиктивной аналитики предупреждения рисков несоответствия продукции. Наука и Управление. 2024. Т. 26, № 1. С. 39-47. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-sistemy-upravleniya-kachestvom-na-osnove-prediktivnoy-analitiki-preduprezhdeniya-riskov-nesootvetstviya-produktsii.

9. Mojjada H. Predictive Analytics for Resource Planning and Acquisition in Libraries. 2025. P. 90. URL: https://www.researchgate.net/publication/390662106_Predictive_Analytics_for_Resource_Planning_and_Acquisition_in_Libraries.

10. Evelyn D. Predictive analytics in drug development. 2025. P. 1. URL: https://www.researchgate.net/publication/390733931_PREDICTIVE_ANALYTICS_IN_DRUG_DEVELOPMENT.

11. Ravi K.K. Leveraging Predictive Analytics for Enhanced Financial Market Risk Assessment. Journal of Computer Science and Technology Studies. 2025. Vol. 7, no. 4. P. 214-222. DOI: 10.32996/jcsts.2025.7.4.26.

12. Toheeb O., Law J., Brown J. Predictive Analytics for Sustainable Decision-Making. 2025. P. 2. URL: https://www.researchgate.net/publication/391643847_Predictive_Analytics_for_Sustainable_Decision-_Making.
13. Зайченко И.М., Яковлева М.А. Предиктивная аналитика в управлении цепями поставок. Управление цепями поставок. 2019. № 2. С. 19. EDN: ZYYUZR.
14. Sikarwar T.S., Chauhan A.S., Jain N., Mathur H. Application of Predictive Analytics in IoT Data Processing. International Journal of Information Systems and Sciences. 2025. Vol. 15, no. 2. P. 340-348. DOI: 10.51983/ijiss-2025.IJISS.15.2.42.
15. Chong A.Y.L., Ch'ng E., Liu M.J., Li B. Predicting Consumer Product Demands via Big Data: The Roles of Online Promotional Marketing and Online Reviews. International Journal of Production Research. 2017. Vol. 55, no. 17. P. 5142-5156. DOI: 10.1080/00207543.2015.1066519.
16. Walia D. AI-Powered Customer Personalization in Banking: A Study of Predictive Analytics and User Experience. International Journal of Environmental Science. 2025. Vol. 11, Suppl. 1. P. 862-871. DOI: 10.64252/wwewna47.
17. Irene N.J. Artificial Intelligence in Predictive Healthcare Analytics. International Association of Academic Journal and Books (IAAJB). 2025. Vol. 13, no. 1. P. 67-74. DOI: 10.59298/IAAJB/2025/1316774.
18. Tolamise O. The Evolution of Predictive Analytics in Finance. 2024. P. 2. URL: https://www.researchgate.net/publication/387106392_The_Evolution_of_Predictive_Analytics_in_Finance.
19. Hussain S. Predictive Analytics in Accounting: Using Data Science to Forecast Financial Outcomes. 2025. P. 4. DOI: 10.13140/RG.2.2.20404.97929.
20. Liz-Domínguez M., Caeiro-Rodríguez M., Llamas-Nistal M., Mikic-Fonte F.A. Systematic Literature Review of Predictive Analysis Tools in Higher Education. Applied Sciences. 2019. Vol. 9, no. 24. P. 55-69. DOI: 10.3390/app9245569.
21. Charniak E., McDermott D.V. Introduction to Artificial Intelligence. Reading: Addison-Wesley, 1985. 701 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/220693385_Introduction_to_Artificial_Intelligence.
22. Bellman R. An Introduction to Artificial Intelligence: Can computers think? San Francisco: Boyd & Fraser, 1978. 146 p. URL: https://www.amazon.com/Introduction-Artificial-Intelligence-Computers-Think/dp/0878350667.
23. Albus J.S. Outline for a Theory of Intelligence. IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics. 1991. Vol. 21, no. 3. P. 473-509. DOI: 10.1109/21.97471.
24. Rich E., Knight K. Artificial Intelligence. 2nd ed. New York: McGraw-Hill, 1991. 621 p. URL: https://archive.org/details/artificialintell0000rich.
25. Voss P. Essentials of General Intelligence: The Direct Path to Artificial General Intelligence. Artificial General Intelligence / ed. by B. Goertzel, C. Pennachin. Berlin, Heidelberg: Springer, 2007. P. 131-157. DOI: 10.1007/978-3-540-68677-4_4.
26. Poole D.L., Mackworth A.K., Goebel R. Computational Intelligence: A Logical Approach. New York: Oxford University Press, 1998. P. 1-19. URL: https://www.cs.ubc.ca/~poole/ci/front.pdf.
27. Charniak E., Riesbeck C.K., McDermott D.V. Artificial Intelligence Programming. 2nd ed. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1987. 533 p. URL: https://www.amazon.com/Artificial-Intelligence-Programming-Eugene-Charniak/dp/0898596092.
28. Schalkoff R.J. Artificial Intelligence: An Engineering Approach. New York: McGraw-Hill, 1990. 646 p. URL: https://www.semanticscholar.org/paper/Artificial-Intelligence%3A-An-Engineering-Approach-Schalkoff/384a21590d209d774c578d8fc351534c063f225b.
29. Luger G.F., Stubblefield W.A. Artificial Intelligence: Structures and Strategies for Complex Problem Solving. 2nd ed. Redwood City: Benjamin/Cummings, 1993. P. 1. URL: https://www.amazon.com/Artificial-Intelligence-George-F-Luger/dp/0132090015.
30. Arifoğlu A., Demirer M., Şengül G., Öz O. Bilişim Terimleri Sözlüğü. Ankara: Türk Standartları Enstitüsü, 2006. P. 10. URL: https://www.nadirkitap.com/bilisim-terimleri-sozlugu-ingilizce-turkce-ali-arifoglu-mehmet-demirer-gokhan-sengu-kitap9970615.html.
31. Simmons A.B., Chappell S.G. Artificial Intelligence-Definition and Practice. IEEE Journal of Oceanic Engineering. 1988. Vol. 13, no. 2. P. 14-42. DOI: 10.1109/48.551.
32. Russell S., Norvig P. Artificial Intelligence: A Modern Approach. 4th ed. Hoboken: Pearson, 2020. P. 19-20. URL: http://lib.ysu.am/disciplines_bk/efdd4d1d4c2087fe1cbe03d9ced67f34.pdf.
33. Siegel E. Predictive Analytics: The Power to Predict Who Will Click, Buy, Lie, or Die. Hoboken: Wiley, 2013. P. 14. URL: https://www.predictiveanalyticsworld.com/book/pdf/Chapter%201%20of%20Predictive%20Analytics%20by%20Eric%20Siegel.pdf.
34. Sheikh H., Prins C., Schrijvers E. Artificial Intelligence: Definition and Background // Mission AI; Research for Policy; Springer International Publishing. 2023. P. 15-41. DOI: 10.1007/978-3-031-21448-6_2.
35. Кожухова Е.С. Технология процесса разработки и принятия управленческих решений. Государственное управление и право. 2025. № 4(08). С. 248-259. EDN: CMAZSZ.
36. Аббасов М.Ш. Применение искусственного интеллекта в системе поддержки принятия управленческих решений. Вестник Камчатского государственного технического университета. 2022. № 4. С. 85-89. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-iskusstvennogo-intellekta-v-sisteme-podderzhki-prinyatiya-upravlencheskih-resheniy.

Информация об авторе
Ганеева Любовь Давидовна – аспирант, Институт «Высшая школа государственного управления»

REFERENCES

1. Cargile, J. (1991). Real and Nominal Definitions. In: Definitions and Definability: Philosophical Perspectives, ed. by J.H. Fetzer, D. Shatz and G. Schlesinger. Kluwer Publications, pp. 21-55. DOI: 10.1007/978-94-011-3346-3_2.
2. Shmueli, G., Koppius, O. (2010). Predictive Analytics in Information Systems Research. SSRN Journal, p. 2. DOI: 10.2139/ssrn.1606674.

3. Abbott, D. (2014). Applied Predictive Analytics: Principles and Techniques for the Professional Data Analyst. Indianapolis: Wiley. 456 p. URL: https://themis427.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/03/dean-abbott-applied-predictive-analytics_-principles-and-techniques-for-the-professional-data-analyst-wiley-2014.pdf.
4. Bari, A., Chaouchi, M., Jung, T. (2014). Predictive Analytics for Dummies. Hoboken: John Wiley & Sons. 352 p. URL: https://nibmehub.com/opac-service/pdf/read/Predictive%20analytics%20for%20dummies.pdf.
5. Kumar, A. (2016). Learning Predictive Analytics with Python: Gain Practical Insights into Predictive Modelling by Implementing Predictive Analytics Algorithms on Public Datasets with Python. Birmingham: Packt Publishing. 360 p. URL: https://www.amazon.com/Learning-Predictive-Analytics-Python-implementing/dp/1783983264.
6. Mabel, E. (2025). Predictive Analytics for Cloud Resource Planning and Cost Forecasting. Preprints, p. 2. URL: https://www.researchgate.net/publication/391630332_Predictive_Analytics_for_Cloud_Resource_Planning_and_Cost_Forecasting.
7. Chernukhin, A.V., Bogdanova, E.A., Savitskaya, T.V., Kulakov, D.G., Pavlov, I.R. (2024). System of predictive analytics of the technical condition of the exhaust fan of a sintering machine using artificial intelligence methods. Artificial Intelligence and Decision Making, 3, 87-103. DOI: 10.14357/20718594240307. (In Russ.)
8. Malysheva, T.V., Lysenkov, A.I. (2024). Development of a quality management system based on predictive analytics for preventing product non-conformity risks. Science and Management, 26(1), 39-47. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-sistemy-upravleniya-kachestvom-na-osnove-prediktivnoy-analitiki-preduprezhdeniya-riskov-nesootvetstviya-produktsii. (In Russ.)
9. Mojjada, H. (2025). Predictive Analytics for Resource Planning and Acquisition in Libraries. P. 90. URL: https://www.researchgate.net/publication/390662106_Predictive_Analytics_for_Resource_Planning_and_Acquisition_in_Libraries.
10. Evelyn, D. (2025). Predictive analytics in drug development. P. 1. URL: https://www.researchgate.net/publication/390733931_PREDICTIVE_ANALYTICS_IN_DRUG_DEVELOPMENT.
11. Ravi, K.K. (2025). Leveraging Predictive Analytics for Enhanced Financial Market Risk Assessment. Journal of Computer Science and Technology Studies, 7(4), 214-222. DOI: 10.32996/jcsts.2025.7.4.26.
12. Toheeb, O., Law, J., Brown, J. (2025). Predictive Analytics for Sustainable Decision-Making. P. 2. URL: https://www.researchgate.net/publication/391643847_Predictive_Analytics_for_Sustainable_Decision-_Making.
13. Zaichenko, I.M., Yakovleva, M.A. (2019). Predictive analytics in supply chain management. Supply Chain Management, 2, 19. EDN: ZYYUZR. (In Russ.)
14. Sikarwar, T.S., Chauhan, A.S., Jain, N., Mathur, H. (2025). Application of Predictive Analytics in IoT Data Processing. International Journal of Information Systems and Sciences, 15(2), 340-348. DOI: 10.51983/ijiss-2025.IJISS.15.2.42.
15. Chong, A.Y.L., Ch'ng, E., Liu, M.J., Li, B. (2017). Predicting Consumer Product Demands via Big Data: The Roles of Online Promotional Marketing and Online Reviews. International Journal of Production Research, 55(17), 5142-5156. DOI: 10.1080/00207543.2015.1066519.
16. Walia, D. (2025). AI-Powered Customer Personalization in Banking: A Study of Predictive Analytics and User Experience. International Journal of Environmental Science, 11(Suppl. 1), 862-871. DOI: 10.64252/wwewna47.
17. Irene, N.J. (2025). Artificial Intelligence in Predictive Healthcare Analytics. International Association of Academic Journal and Books (IAAJB), 13(1), 67-74. DOI: 10.59298/IAAJB/2025/1316774.
18. Tolamise, O. (2024). The Evolution of Predictive Analytics in Finance. P. 2. URL: https://www.researchgate.net/publication/387106392_The_Evolution_of_Predictive_Analytics_in_Finance.
19. Hussain, S. (2025). Predictive Analytics in Accounting: Using Data Science to Forecast Financial Outcomes. P. 4. DOI: 10.13140/RG.2.2.20404.97929.
20. Liz-Domínguez, M., Caeiro-Rodríguez, M., Llamas-Nistal, M., Mikic-Fonte, F.A. (2019). Systematic Literature Review of Predictive Analysis Tools in Higher Education. Applied Sciences, 9(24), 55-69. DOI: 10.3390/app9245569.
21. Charniak, E., McDermott, D.V. (1985). Introduction to Artificial Intelligence. Reading: Addison-Wesley. 701 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/220693385_Introduction_to_Artificial_Intelligence.
22. Bellman, R. (1978). An Introduction to Artificial Intelligence: Can computers think? San Francisco: Boyd & Fraser. 146 p. URL: https://www.amazon.com/Introduction-Artificial-Intelligence-Computers-Think/dp/0878350667.
23. Albus, J.S. (1991). Outline for a Theory of Intelligence. IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics, 21(3), 473-509. DOI: 10.1109/21.97471.
24. Rich, E., Knight, K. (1991). Artificial Intelligence. 2nd ed. New York: McGraw-Hill. 621 p. URL: https://archive.org/details/artificialintell0000rich.
25. Voss, P. (2007). Essentials of General Intelligence: The Direct Path to Artificial General Intelligence. In: Artificial General Intelligence, ed. by B. Goertzel, C. Pennachin. Berlin, Heidelberg: Springer, pp. 131-157. DOI: 10.1007/978-3-540-68677-4_4.
26. Poole, D.L., Mackworth, A.K., Goebel, R. (1998). Computational Intelligence: A Logical Approach. New York: Oxford University Press, pp. 1-19. URL: https://www.cs.ubc.ca/~poole/ci/front.pdf.
27. Charniak, E., Riesbeck, C.K., McDermott, D.V. (1987). Artificial Intelligence Programming. 2nd ed. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates. 533 p. URL: https://www.amazon.com/Artificial-Intelligence-Programming-Eugene-Charniak/dp/0898596092.

28. Schalkoff, R.J. (1990). Artificial Intelligence: An Engineering Approach. New York: McGraw-Hill. 646 p. URL: https://www.semanticscholar.org/paper/Artificial-Intelligence%3A-An-Engineering-Approach-Schalkoff/384a21590d209d774c578d8fc351534c063f225b.
29. Luger, G.F., Stubblefield, W.A. (1993). Artificial Intelligence: Structures and Strategies for Complex Problem Solving. 2nd ed. Redwood City: Benjamin/Cummings, p. 1. URL: https://www.amazon.com/Artificial-Intelligence-George-F-Luger/dp/0132090015.
30. Arifoğlu, A., Demirer, M., Şengül, G., Öz, O. (2006). Bilişim Terimleri Sözlüğü. Ankara: Türk Standartları Enstitüsü, p. 10. URL: https://www.nadirkitap.com/bilisim-terimleri-sozlugu-ingilizce-turkce-ali-arifoglu-mehmet-demirer-gokhan-sengu-kitap9970615.html.
31. Simmons, A.B., Chappell, S.G. (1988). Artificial Intelligence-Definition and Practice. IEEE Journal of Oceanic Engineering, 13(2), 14-42. DOI: 10.1109/48.551.
32. Russell, S., Norvig, P. (2020). Artificial Intelligence: A Modern Approach. 4th ed. Hoboken: Pearson, pp. 19-20. URL: http://lib.ysu.am/disciplines_bk/efdd4d1d4c2087fe1cbe03d9ced67f34.pdf.
33. Siegel, E. (2013). Predictive Analytics: The Power to Predict Who Will Click, Buy, Lie, or Die. Hoboken: Wiley, p. 14. URL: https://www.predictiveanalyticsworld.com/book/pdf/Chapter%201%20of%20Predictive%20Analytics%20by%20Eric%20Siegel.pdf.
34. Sheikh, H., Prins, C., Schrijvers, E. (2023). Artificial Intelligence: Definition and Background. In: Mission AI; Research for Policy. Springer International Publishing, pp. 15-41. DOI: 10.1007/978-3-031-21448-6_2.
35. Kozhukhova, E.S. (2025). Kozhukhova, E.S. (2025). Technology of the process of development and adoption of management decisions. Public administration and law, 4(08), 248-259. EDN: CMAZSZ. (In Russ.)
36. Abbasov, M.Sh. (2022). Application of artificial intelligence in the management decision support system. Bulletin of Kamchatka State Technical University, 4, 85-89. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-iskusstvennogo-intellekta-v-sisteme-podderzhki-prinyatiya-upravlencheskih-resheniy. (In Russ.)

Information about the author
Lyubov D. Ganeeva – Postgraduate Student, The Graduate School of Public Administration

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) 18.03.2026
Поступила после рецензирования 07.07.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 332.1
JEL: H83, Q48, R58
EDN: CJIWHO

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

ТРАНСФОРМАЦИЯ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ

Сергей Николаевич Новоселов[1],
Елена Юрьевна Мокеева[2]

[1]Автономная некоммерческая организация высшего образования «МОСКОВСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ», 125040, г. Москва, Ленинградский проспект, д. 17, e-mail: nsn-maize@yandex.ru
[2]Автономная некоммерческая организация высшего образования «МОСКОВСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ», 125040, г. Москва, Ленинградский проспект, д. 17; Автономная некоммерческая организация высшего образования «Институт международных экономических связей», e-mail: rainbah77@yandex.ru, ORCID 0000-0001-5402-7493

Аннотация. **Введение.** Изучение основных направлений трансформации систем государственного и муниципального управления в контексте глобальных вызовов, связанных с изменением климата и энергетическим переходом.

Материалы и методы. Исследование основано на политико-административном и институциональном походах в системе государственного и муниципального управления. В целях отслеживания динамики интереса к проблеме и выделения ключевых направлений исследований авторами проанализирован большой объём отечественных и зарубежных источников, программных документов, осуществлён синтез полученных данных для формулирования обобщающих выводов, выявления перспективных направлений для дальнейших научных исследований.

Результаты. В процессе исследования авторами определены основные реальные и потенциальные экономические, правовые и социальные проблемы традиционного подхода к управлению на государственном и местном уровнях в свете необходимых системных преобразований. Описаны новые принципы и функции управления, релевантные новым условиям. Обоснована важность перехода к устойчивым и самостоятельным энергетическим системам на основе системного изучения вопросов энергетической защищённости, ставшие особенно актуальными в условиях геополитической нестабильности. Переход к новой энергетике требует не только быстрых изменений, но и пересмотра принципов планирования, контроля, согласования действий и оценки эффективности власти на всех уровнях государственного управления. Отмечается особенная сложность данного процесса в современных условиях санкционного противостояния.

Обсуждение. Климатические и энергетические проблемы, вызванные деятельностью человека, носят комплексный характер и требуют системного подхода. В связи с этим традиционные, реактивные и отраслевые подходы к государственному управлению оказываются неэффективными. Результаты исследования подтверждают гипотезу о необходимости преобразования систем государственного и муниципального управления в контексте глобальных вызовов, связанных с изменением климата и энергетическим переходом. Данный вывод имеет практическую значимость для прогнозирования траекторий развития территорий в контексте трансформации всей системы государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, муниципальное управление, энергетический переход, климатические вызовы, ESG-принципы, стратегическое планирование, институциональные барьеры.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Новоселов С.Н., Мокеева Е.Ю. Трансформация моделей государственного и муниципального управления в условиях глобальных вызовов. Государственное управление и право. 2026. №3(11). С. 37-44. EDN: CJIWHO

© Новоселов С.Н., Мокеева Е.Ю., 2026

UDC 332.1
JEL: H83, Q48, R58
EDN: CJIWHO

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

TRANSFORMATION OF MODELS OF STATE AND MUNICIPAL GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF GLOBAL CHALLENGES

Sergey N. Novoselov[1],
Elena Y. Mokeeva[2]

[1]Autonomous noncommercial organization of higher education «MOSCOW INTERNATIONAL UNIVERSITY», 125040, Moscow, 17, Leningradsky avenue, e-mail: nsn-maize@yandex.ru

[2]Autonomous noncommercial organization of higher education «MOSCOW INTERNATIONAL UNIVERSITY», 125040, Moscow, 17, Leningradsky avenue; Autonomous Non-profit Organization of Higher Education «Institute of International Economic Relations», e-mail: rainbah77@yandex.ru, ORCID 0000-0001-5402-7493

Annotation. **Introduction.** The study of the main directions of transformation of public and municipal management systems in the context of global challenges related to climate change and the energy transition.

Materials and methods. The research is based on political, administrative and institutional approaches in the system of state and municipal administration. In order to track the dynamics of interest in the problem and identify key research areas, the authors analyzed a large volume of domestic and foreign sources, program documents, synthesized the data obtained to formulate generalizing conclusions, identify promising areas for further scientific research.

Results. In the course of the research, the authors identified the main real and potential economic, legal and social problems of the traditional approach to management at the state and local levels in the light of the necessary systemic transformations. New management principles and functions relevant to the new conditions are described. The importance of the transition to sustainable and independent energy systems based on a systematic study of energy security issues, which have become particularly relevant in the context of geopolitical instability, is substantiated. The transition to new energy requires not only rapid changes, but also a revision of the principles of planning, control, coordination of actions and evaluation of the effectiveness of government at all levels of government. The special complexity of this process is noted in the modern conditions of the sanctions confrontation.

Discussion. Climate and energy problems caused by human activities are complex and require a systematic approach. In this regard, traditional, reactive and sectoral approaches to public administration are ineffective. The results of the study confirm the hypothesis about the need to transform public and municipal management systems in the context of global challenges related to climate change and the energy transition. This conclusion has practical significance for forecasting the trajectories of territorial development in the context of the transformation of the entire public administration system.

Keywords: public administration, municipal governance, energy transition, climate challenges, ESG principles, strategic planning, institutional barriers.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Novoselov, S.N., Mokeeva, E.Yu. (2026). Transformation of models of state and municipal governance in the context of global challenges. Public administration and law, 3(11), 37-44. EDN: CJIWHO

Введение

За драматическими событиями сегодняшнего дня не следует забывать о глобальных проблемах, которые временно уступили серьёзнейшим вопросам непростого финансово-экономического положения и санкционного противостояния.

Современные условия порождают рост числа серьёзных проблем, среди которых всеобъемлющим является климатический кризис [9]. На планете в целом и каждом государстве в отдельности необходимо снижать негативное воздействие человека на природу, что закреплено Парижским соглашением, создающим общие обязательства по уменьшению выбросов углекислого газа. Одновременно с этим вопросы энергетической защищённости, ставшие особенно актуальными из-за геополитической нестабильности, подчёркивают важность перехода к устойчивым и самостоятельным энергетическим системам. В Российской Федерации эти процессы актуализируют задачи по изменению структуры экономики, что создаёт возможности для новых технологий, что прогнозируемо порождает и вызывает трудности в управлении, связанные с тем, в какой мере регионы и отрасли будут адаптироваться к новым социально-экономическим условиям [7, с. 50].

Традиционные подходы к управлению на государственном и местном уровнях, сложившиеся в период стабильного развития и ориентированные на быстрое решение возникающих вопросов, не под-

© Novoselov S.N., Mokeeva E.Yu., 2026

ходят для ситуации, когда необходимы системные преобразования. Переход к новой энергетике требует не только быстрых изменений, но и пересмотра принципов планирования, контроля, согласования действий и оценки эффективности власти. Особенно это сложно в современных условиях санкционного противостояния.

Вопросы адаптации государственного и муниципального управления в условиях глобальных вызовов в различных аспектах рассмотрены в трудах российских учёных и практиков: Алихаджиева А.С. (вопросы современного состояния правовой политики российского государства в области экологии) [1]; Бобылев С.Н. (рассмотрены методы измерения устойчивого развития) [2]; Бондарская Т.А. (особенности регионального развития региона в системе управленческих и социально-экономических отношений) [3]; Клименко А.В. (изучены институциональные барьеры низкоуглеродного развития) [7]; Матюшко Е.В. (представлены современные модели региональной политики в условиях новой реальности) [8]; Порфирьев Б.Н. (адаптация российской экономики в условиях климатических рисков) [11]; Рогожин А.Ю., Соловьёв А.А. (управление энергетическим переходом) [12]; цели, принципы, и механизмы устойчивого развития [13]. В исследовании авторы опираются на программные документы в области решения глобальных проблем климата: доклад Международного энергетического агентства [9]; доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата [10]; план достижения нулевых нетто-выброса парниковых газов и суммарного загрязнения окружающей среды в рамках перехода к возобновляемым источникам энергии и сырья [15]; отчёт действий участников «Соглашения мэров по климату и энергии» [16] и другие.

Вместе с тем, несмотря на значительное количество трудов по исследуемой проблематике, вопросы корреляции между административными преобразованиями и экологическими приоритетами остаются недостаточно разработанными.

Цель исследования

В этой связи авторы в качестве основной цели исследования определяют всестороннее рассмотрение основных направлений трансформации управления на государственном и местном уровнях, которые требуются для незамедлительной и эффективной реакции на глобальные вызовы, связанные с энергетическим переходом и изменением климата.

Методы исследования

В работе применялись следующие взаимодополняющие методы исследования: контент-анализ отечественных публикаций, размещённых в Российском индексе научного цитирования для отслеживания динамики интереса к проблеме и выделения ключевых направлений исследований; синтез научно-практических исследований отечественных и зарубежных авторов (обобщение и анализ исследований учёных, экспертных сообществ и правительственных организаций для построения системного представления о предмете исследования); на заключительном этапе использован синтез полученных данных для формулирования обобщающих выводов, выявления перспективных направлений для дальнейших научных исследований. Структура и логика материала отражает вектор от теоретического осмысления вопроса к практическим рекомендациям авторов, что позволило комплексно охватить проблему трансформации систем государственного и муниципального управления в ответ на вызовы, связанные с изменением климата.

Результаты исследования и их обсуждение

Энергетический переход представляет собой глубокое преобразование энергетических систем и связанных с ними отраслей экономики, направленное на уменьшение выбросов углекислого газа. Это не просто замена источников энергии, а сложный системный процесс, затрагивающий технологии, рынки, правила и модели поведения. В основе его лежат три взаимосвязанных элемента.

Во-первых, это отказ от ископаемого топлива в пользу возобновляемых источников энергии и низкоуглеродных носителей. Основными технологиями стали солнечная и ветровая генерация, чья конкурентоспособность сравнялась с традиционной во многих регионах мира. По данным Международного энергетического агентства (МЭА), возобновляемые источники энергии стали самым дешёвым способом получения новой электроэнергии в большинстве стран [9, с. 78]. Особое значение приобретает «зелёный» водород, рассматриваемый как ключевое решение для уменьшения выбросов в таких ключевых секторах, как промышленность, транспорт, металлургия.

Во-вторых, электрификация и цифровизация экономики. Использование электроэнергии в транспорте, отоплении и промышленности на основе «чистой» электроэнергии – прямой путь к снижению выбросов. Этот процесс тесно связан с цифровизацией, обеспечивающей интеллектуальное управление спросом и предложением, интеграцию распределительной сети и повышение устойчивости энергосистем. Развитие «интернета вещей» и Big Data создаёт основу для оптимизации энергопотребления в реальном времени.

В-третьих, повышение энергоэффективности и развитие экономики замкнутого цикла. По оценкам Всемирного банка,

снижение энергоёмкости ВВП остаётся одним из самых эффективных способов уменьшения выбросов углекислого газа [4]. Это требует модернизации зданий, инфраструктуры и производственных процессов. Экономика замкнутого цикла, минимизирующая отходы и повторно использующая материалы, дополняет энергетический переход, сокращая энергозатраты на добычу первичных ресурсов и снижая нагрузку на экосистемы [2].

Климатические изменения выступают не только как стимул для энергетического перехода, но и как самостоятельный фактор, усложняющий задачи государственного и муниципального управления из-за растущего числа физических и экономических рисков.

Физические риски проявляются в увеличении частоты и разрушительной мощности экстремальных погодных явлений, таких как аномальная жара, затяжные засухи, наводнения, лесные пожары, критичное повышение уровня моря и ухудшение состояния экологических систем в целом. Они несут прямые угрозы населению, критически важной инфраструктуре, продовольственной безопасности и требуют больших затрат на адаптацию. Управление этими рисками предполагает пересмотр строительных правил, учёт климатических прогнозов при планировании территории, создание систем раннего предупреждения и восстановления после катастроф. Как подчёркивает Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК), эффективность адаптационных мер снижается по мере потепления климата, что требует немедленных действий со стороны правительств всех стран [10, с. 15].

Экономические риски связаны с переходом к низкоуглеродной экономике. К ним относится, прежде всего, снижение стоимости активов (например, запасов ископаемого топлива и мощности тепловых электростанций), усиливающее финансовую нестабильность. Изменения на рынке труда, связанные с сокращением занятости в отраслях топливно-энергетического комплекса и ростом в экологически чистых секторах, требуют активной политики переобучения и социальной поддержки. Неравномерность перехода между странами и регионами создаёт риски углеродного протекционизма [18].

В таблице 1 отражены новые условия актуализации и глубокой модернизации систем публичного управления.

Таблица 1. Ключевые условия модернизации систем публичного управления [составлено авторами]
Table 1. Key conditions for the modernization of public administration systems [compiled by the authors]

Условие	Описание
Долгосрочное стратегическое планирование	Необходимо преодолеть противоречие между долгосрочными целями в области климата и краткосрочными политическими циклами. Как показывает опыт таких стран, как Германия и Великобритания, необходимо закрепить в законодательстве обязательные цели по снижению выбросов углекислого газа и создать планы их достижения с чёткими этапами
Межотраслевое и межведомственное взаимодействие	Эффективное управление требует преодоления отраслевых барьеров и создания горизонтальных механизмов координации [14, с. 550]. Важна также координация между федеральным, региональным и местным уровнями власти
Быстрое принятие решений и адаптивность	Быстрые технологические изменения и климатические угрозы требуют от государственного аппарата гибкости и быстрой обучаемости. Это предполагает внедрение адаптирующих подходов, разработку соответствующей системы мероприятий, создание площадок для тестирования новых правил, а также постоянный мониторинг и корректировку стратегий на основе новых данных
Учёт ESG-принципов (Environmental, Social, Governance – экологическое, социальное и корпоративное управление) и целей устойчивого развития (ЦУР)	Управление переходом должно быть социально сбалансированным. Результаты политики должны оцениваться не только с точки зрения экономической эффективности и экологического эффекта, но и социальной справедливости. Интеграция ESG-критериев в системы государственных закупок, инвестиционных программ и корпоративного регулирования становится обязательным условием для привлечения инвестиций и уменьшения социального сопротивления новациям [13]

Энергетический переход и климатические вызовы формируют новую парадигму публичного управления, для которой характерны работа в условиях «управляемого кризиса», ориентация на долгосрочные изменения и необходимость баланса между экологической, экономической и социальной эффективностью. Успех на этом пути будет зависеть от способности государственных институтов перейти от реагирования на проблемы к стратегическому планированию, от разобщённости к сотрудничеству и от жёстких процедур к поиску адаптивных подходов. Включение этих принципов в практику публичного управления – это не просто необходимая реакция на внешние вызовы, но и возможности для модернизации государ-

ственного аппарата, повышения его легитимности и конкурентоспособности национальной экономики.

При этом переход к низкоуглеродной экономике кардинально меняет суть государственного управления. Государство перестаёт быть пассивным «управляющим ресурсами» и превращается в «архитектора трансформации», активно планирующего системные изменения. Эта новая роль требует приоритизацию стратегического видения, гибкости, партнёрства и интеграции.

Ключевое отличие – переход от реагирования на проблемы стратегического планирования. Государство как «архитектор» должно разработать чёткую, измеримую стратегию в области климата и энергетики, которая задаёт направление развития на десятилетия вперёд. Эта стратегия должна включать конкретные цели по уменьшению выбросов углерода, увеличению доли возобновляемых источников энергии, повышению энергоэффективности и адаптационные меры к изменению климата.

Основным средством реализации стратегии становится создание комплексной законодательной базы, которая не просто регулирует, но и стимулирует переход к «зелёной» экономике и базируется на следующих мерах:

1) введение углеродного регулирования: системы торговли квотами на выбросы или углеродных налогов, создающих соответствующие стимулы;

2) разработка классификаторов «зелёных» видов деятельности, подобных тем, что используются в ЕС [15]. Эта мера позволит направлять инвестиции в проекты, соответствующие экологическим критериям, и предотвращает обман относительно экологичности;

3) актуализация стандартов: обновление национальных стандартов в строительстве, промышленности, энергетике, закрепляющих требования к энергоэффективности, углеродному следу и использованию оптимальных технологий [12, с. 50];

4) привлечение частных инвестиций и координация усилий всех субъектов экономики, поскольку государство не может финансировать трансформацию в одиночку;

5) развитие государственно-частного партнёрства в инфраструктуре: важные проекты в области «зелёной» энергетики, водородной экономики, зарядной и сетевой инфраструктуры требуют распределения рисков между государством и бизнесом;

6) поддержка научных исследований и разработок в области «прорывных» технологий, таких как водород, новые аккумуляторы, экономика замкнутого цикла, через гранты и создание технологических консорциумов. Необходимо расширить российские инициативы в рамках энергоперехода и активнее коммерциализировать их;

7) управление справедливым переходом: активная социально-экономическая политика для регионов и отраслей, зависящих от ТЭК, включает в себя программы переподготовки кадров, поддержку малого и среднего бизнеса, диверсификацию экономики, что обеспечивает социальную стабильность и снижает сопротивление преобразованиям;

8) климатическая политика перестаёт быть отдельной сферой ответственности экологического ведомства. Её интеграция в отраслевые стратегии – новая норма государственного управления;

9) создание систем «зелёная» логистика и транспорт: стимулирование использования электромобилей через субсидии и развитие общественного транспорта, поддержка перевозок с низким уровнем выбросов углерода;

10) экологическое земледелие и устойчивое землепользование;

11) климатически ориентированное строительство: внедрение стандартов зданий с почти нулевым энергопотреблением, обновление жилого фонда, цифровизация и повышение энергоэффективности систем ЖКХ [4].

Таким образом, роль государства заключается в планировании будущего, создании «правил игры» и стимулов для частного капитала, а также в обеспечении интеграции экологических целей во все сферы общественной жизни. Успех трансформации зависит от сочетания стратегического планирования с гибкостью в выборе инструментов, опираясь на лучший опыт.

Местный уровень, как наиболее близкий к гражданам, становится площадкой для реализации инновационных решений в области устойчивого развития. Муниципальное управление смещает акцент с управления на планирование городской среды, что требует новых навыков и инструментов.

Муниципалитеты становятся местами, где стратегии находят практическое применение. Примером является разработка планов устойчивого развития в рамках инициативы «Соглашение мэров» [16]. Эти документы на добровольной основе преобразуют цели по сокращению выбросов парниковых газов не менее чем на 30 процентов в конкретные меры на местном уровне. В числе обязанностей участников составление кадастра выбросов и проведение оценки рисков, связанных с изменением климатических условий на своих территориях; создание рабочих групп для решения ключевых задач соглашения; предоставление регулярной отчётности по реализации плана устойчивого энергетического развития и климата.

Параллельно меняется управление энергосистемой. Рост возобновляемых источников энергии делает муниципалитеты участниками энергетического рынка. Внедрение солнечных панелей и создание микросетей повышают энергоустойчивость территории и снижают затраты для населения и бизнеса. Исследования подчёркивают потенциал распределённой энергетики для удалённых территорий [6].

Для эффективного управления необходимы новые навыки и инструменты. Концепция «умных» городов выходит за рамки установки датчиков. Создание цифровых моделей городов, объединяющих данные о транспорте, энергопотреблении и экологии, позволяет оптимизировать ресурсы и прогнозировать последствия решений [17].

Важным инструментом становятся «зелёные» муниципальные закупки, стимулирующие экологичность рынка и снижающие затраты [5]. Развитие климатически устойчивой инфраструктуры становится обязательной задачей.

Успех трансформации невозможен без участия граждан. Энергокооперативы демократизируют энергетику, позволяя гражданам инвестировать в развитие территории [20, с. 48].

Важным аспектом является поддержка социально уязвимых слоёв населения через программы энергоэффективности. Финансирование утепления жилья позволяет снизить «энергетическую бедность».

Муниципалитеты способствуют формированию экологической культуры, организуя информационные кампании и поддерживая образовательные программы.

Трансформация муниципального управления – это процесс, в котором модернизация технологий, внедрение новых инструментов управления и вовлечение сообщества становятся элементами стратегии. Муниципалитеты реализуют принципы устойчивого развития, обеспечивая качество жизни и экономическую устойчивость. Успех зависит от способности органов местного самоуправления к обучению и взаимодействию с гражданами.

Изменение климата требует трансформации управленческих моделей. Этот процесс предполагает переход к гибким моделям управления. При этом основным барьером может стать институциональная инерция. Правила и распределение полномочий делают систему устойчивой к изменениям. Бюрократические структуры сопротивляются инновациям. Централизация принятия решений снижает адаптивность системы [7, с. 365].

Трансформация требует инвестиций в новую инфраструктуру и капитал. При этом дефицит финансирования является ограничивающим фактором. Существует также острый дефицит знаний в области ESG-трансформации.

Управленческие модели сталкиваются с конфликтом целей и долгосрочными климатическими задачами. Меры по уменьшению выбросов могут приводить к снижению экономической активности. В свою очередь, преодоление требует введения новых показателей эффективности управления [11, с. 15].

Политика перехода может усугубить неравенство. Политика, финансируемая за счёт налогов, ложится бременем на домохозяйства.

Глобальный энергетический сдвиг разворачивается на фоне усиления геополитической борьбы и фрагментации мира на отдельные регионы. Эскалация конфликтов, применение санкций, соперничество за контроль над стратегически важными минеральными ресурсами и производственными цепочками создают значительные внешние потрясения. Эти факторы заставляют государства пересматривать свои приоритеты в пользу энергетической независимости в её классическом понимании (расширение источников поставок топлива), что может временно отодвинуть климатическую повестку дня в число отдалённых приоритетов.

Согласно исследованию Stoddard et al. (2021), подобные кризисные ситуации могут как стимулировать переход к возобновляемым источникам энергии (путём поддержки локального производства), так и укреплять зависимость от ископаемого топлива [19, с. 670]. Системы управления должны демонстрировать повышенную устойчивость к внешним вызовам, что требует новых подходов к стратегическому планированию и международному сотрудничеству, даже в условиях противостояния.

Выводы

Таким образом, трансформация систем управления в ответ на вызовы, связанные с изменением климата, является не просто технической, а сложной политической и институциональной задачей. Преодоление существующих препятствий и минимизация рисков подразумевают не отдельные меры, а фундаментальный пересмотр принципов управления.

Ключевые направления включают:

целенаправленное разрушение существующих институциональных барьеров через создание «коридоров для инноваций» и вовлечение всех заинтересованных сторон;

значительные инвестиции в образование и профессиональную переподготовку;

разработку справедливых механизмов распределения затрат и выгод от перехода;

создание адаптивных систем управления, способных оперативно реагировать как на долгосрочные тенденции, так и на внезапные геополитические кризисы.

Успех в этой области определит не только экологическую, но и экономиче-

скую, а также социальную стабильность государств в XXI веке.

Глобальная энергетическая переходность должна происходить в контексте конкуренции. Конфликты вынуждают государства пересматривать приоритеты в сторону энергетической безопасности, что может отодвинуть климатические цели. Управленческие модели должны развивать устойчивость к шокам.

В заключение следует подчеркнуть, что климатические и энергетические проблемы, вызванные деятельностью человека, носят комплексный характер и требуют системного подхода. В связи с этим традиционные, реактивные и отраслевые подходы к государственному управлению оказываются неэффективными. Энергетический переход требует не отдельных мер, а глубокой трансформации принципов, институтов и методов государственного и муниципального управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Алихаджиева А.С. Правовая политика российского государства в области экологии: современное состояние, проблемы реализации. Право и государственность. 2024. № 4 (5). С. 68-72.
2. Бобылев С.Н., Захаров В.М. Устойчивое развитие: методология и методы измерения. Москва: Экономика, 2020. 455 с.
3. Бондарская Т.А. Особенности развития региона в системе управленческих и социально-экономических отношений. Государственное управление и право. 2024. № 4(04). С. 47-60.
4. The World Bank. (2022). Climate and development: An Action Plan. URL: https://openknowledge.worldbank.org.
5. Directive 2014/24/EC of the European Parliament and of the Council of February 26, 2014 on public procurement. URL: https://eur-lex.europa.eu/.
6. Перспективы распределённой энергетики в Российской Федерации. Аналитический доклад ИНЭИ РАН. Москва, 2021. 120 с.
7. Клименко А.В. Институциональные барьеры низкоуглеродного развития в России. Экономика региона. 2020. Т. 16, № 2. С. 361-374.
8. Матюшко Е.В. Современные модели региональной политики в условиях новой реальности на примерах регионов Российской Федерации. Государственное управление и право. 2025. № 2(06). С. 127-139.
9. World Energy Outlook 2023. URL: https://www.iea.org/.
10. Sixth Assessment Report, Working Group II: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2022. URL: https://www.ipcc.ch/.
11. Порфирьев Б.Н. Климатические риски и адаптация экономики России: управленческие аспекты. Вопросы экономики. 2021. № 4. С. 5-23.
12. Рогожин А.Ю., Соловьёв А.А. Управление энергетическим переходом: вызовы для государственного регулирования в России. Экономика региона. 2022. Т. 18, № 1. С. 45-60.
13. Устойчивое развитие: цели, принципы, механизмы / Под ред. В.И. Данилова-Данильяна. Москва: Изд-во «Энциклопедия», 2020. 512 с.
14. Ansell C., & Gash A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.
15. European Commission. (2019). The European Green Deal. URL: https://ec.europa.eu/.
16. European Commission. (2023). Covenant of Mayors – Europe: Key Facts & Figures. URL: https://eu-mayors.ec.europa.eu/.
17. Gartner. (2022). Market Guide for Digital Twin of Cities. URL: https://www.gartner.com/.
18. North D.C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press. 152 p.
19. Stoddard I., et al. (2021). Three decades of climate mitigation: why haven't we bent the global emissions curve?. Annual Review of Environment and Resources, 46, 653-689. DOI: 10.1146/annurev-environ-012220-011104.
20. Voytenko Y., Evans J., & Schliwa G. (2016). Urban living labs for sustainability and low carbon cities in Europe: towards a research agenda. Journal of Cleaner Production, 123, 45-54. DOI: 10.1016/j.jclepro.2015.08.053.

Информация об авторах

Новоселов Сергей Николаевич – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры юриспруденции

Мокеева Елена Юрьевна – кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой юриспруденции; доцент кафедры управления и права

REFERENCES

1. Alikhadzhieva, A.S. (2024). The legal policy of the Russian state in the field of ecology: current state, problems of implementation. Law and statehood, 4(5), 68-72. (In Russ.)
2. Bobylev, S.N., Zakharov, V.M. (2020). Sustainable development: methodology and measurement methods. Moscow: Economics. 455 p. (In Russ.)
3. Bondarskaya, T.A. (2024). Features of regional development in the system of managerial and socio-economic relations. Public administration and law, 4(04), 47-60. (In Russ.)
4. The World Bank. (2022). Climate and development: An Action Plan. URL: https://openknowledge.worldbank.org /.
5. Directive 2014/24/EC of the European Parliament and of the Council of February 26, 2014 on public procurement. URL: https://eur-lex.europa.eu.
6. INEI RAS. (2021). Prospects of distributed energy in the Russian Federation. Analytical report. Moscow, 120 p. (In Russ.)

7. Klimenko, A.V. (2020). Institutional barriers to low-carbon development in Russia // The economy of the region, 16;2, 361-374. (In Russ.)
8. Matyushko, E.V. (2025). Modern Models of Regional Policy in the New Reality: Examples from the Regions of the Russian Federation. Public administration and law, 2(06), 127-139. (In Russ.)
9. International Energy Agency (IEA). (2023). World Energy Overview for 2023. URL: https://www.iea.org /.
10. The State Panel of Experts on Climate Change (IPCC). (2022). Sixth assessment report, Working Group II: Impacts, adaptation and vulnerability. URL: https://www.ipcc.ch /.
11. Porfiriev, B.N. (2021). Climate risks and adaptation of the Russian economy: management aspects. Economic issues, 4, 5-23. (In Russ.)
12. Rogozhin, A.Yu., Solovyov, A.A. (2022) Energy transition management: challenges for state regulation in Russia. The economy of the region, 18;1, 45-60. (In Russ.)
13. Sustainable development: goals, principles, mechanisms / Edited by V.I. Danilov-Danilyan. Moscow: Encyclopedia Publishing House, 2020. 512 p. (In Russ.)
14. Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice// Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.
15. European Commission. (2019). The European Green Deal. URL: https://ec.europa.eu/.
16. European Commission. (2023). Covenant of Mayors – Europe: Key Facts & Figures. URL: https://eu-mayors.ec.europa.eu/.
17. Gartner. (2022). Market Guide for Digital Twin of Cities. URL: https://www.gartner.com/.
18. North, D.C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press. 152 p.
19. Stoddard, I., et al. (2021). Three decades of climate mitigation: why haven't we bent the global emissions curve? // Annual Review of Environment and Resources, 46, 653-689. DOI: 10.1146/annurev-environ-012220-011104.
20. Voytenko, Y., Evans, J., & Schliwa, G. (2016). Urban living labs for sustainability and low carbon cities in Europe: towards a research agenda. Journal of Cleaner Production, 123, 45-54. DOI: 10.1016/j.jclepro.2015.08.053.

Information about the authors
Sergey N. Novoselov – Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Jurisprudence
Elena Yu. Mokeeva – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Jurisprudence, Associate Professor of the Department of Management and Law

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) 14.12.2025
Поступила после рецензирования 02.02.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 351.83
JEL: J21, J24, J68
EDN: CVSIQD

Оригинальная научная статья
ВАК 5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики

КАДРОВОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ КАК НАУЧНАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

Валентина Анатольевна Дудникова

Сибирский институт управления – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 630102, Россия, Новосибирская область, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6, e-mail: dva-nso@ranepa.ru

Аннотация. **Введение.** Актуальность исследования определяется тем, что перемена цифровизации государственного управления остаётся малоизученной, тогда как её влияние на осуществление национальных целей развития России, обозначенных в Указе Президента РФ от 7 мая 2024 года № 309, весьма существенно. Целью работы является рассмотрение сущности перемены объективных тенденций цифровизации госуправления в контексте реализации национальных задач развития. Объектом определена гражданская государственная служба, предметом – политико-экономические отношения между её участниками по поводу перемены труда государственных служащих и сопричастных сотрудников разного уровня.

Методы. Методологическую базу составили сопоставительный анализ, причинно-следственный и диалектический методы. Теоретической опорой выступили труды отечественных учёных по проблемам перемены труда и цифровизации госуправления, а также положения С.Ю. Глазьева о технологическом укладе. Нормативную базу составили Указ Президента РФ № 309 и Указ № 400 о Стратегии национальной безопасности.

Результаты. Уточнено содержание категории «перемена труда» применительно к госслужащим. Раскрыта сущность перемены цифровизации госуправления через замену традиционных методов управления новыми, основанными на информационных технологиях. Установлен характер взаимодействия цифровизации и госуправления как движения по спирали, проявляющегося через рост результативности органов власти, гласность, удовлетворение ожиданий граждан, экономический подъём и безопасность. Перемена цифровизации соотнесена с приоритетами национальных целей – экономическим ростом, социальным развитием, экологической устойчивостью и безопасностью.

Обсуждение. Научная и практическая значимость состоит в определении прямой зависимости развития России от уровня цифровизации госуправления. Обоснованы условия успешного продвижения по этому пути: государственная кадровая политика, корпоративные программы переподготовки, развитие профориентационных структур, формирование «госслужащего нового типа». Отмечены риски цифровизации, требующие предотвращения со стороны государства. Главным результатом назван рост эффективности работы органов власти, качества государственных услуг и удовлетворённости граждан.

Ключевые слова: кадры, кадровая политика, кадровое прогнозирование, подготовка кадров, профессиональная подготовка, Россия.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Дудникова В.А. Кадровое прогнозирование как научная и управленческая проблема. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 45-51. EDN: CVSIQD

© Дудникова В.А., 2026

UDC 351.83
JEL: J21, J24, J68
EDN: CVSIQD

Original scientific article
HAC 5.5.3. Public administration and sectoral policies

PERSONNEL FORECASTING AS A SCIENTIFIC AND MANAGERIAL PROBLEM

Valentina A. Dudnikova

Siberian Institute of Management – branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration", 630102, Russia, Novosibirsk region, Novosibirsk, 6, Nizhegorodskaya str., e-mail: dva-nso@ranepa.ru

Annotation. **Introduction.** The relevance of the study is determined by the fact that the transformation of digitalization in public administration remains insufficiently studied, while its impact on the implementation of Russia's national development goals, set out in Presidential Decree No. 309 of 7 May 2024, is considerable. The aim of the study is to examine the essence of the transformation of objective trends in the digitalization of public administration in the context of national development objectives. The object of the study is the civil state service, while the subject is the political-economic relations between its participants regarding changes in the labour of civil servants and other employees at various levels involved in this process.

Methods. The methodological basis comprises comparative analysis, the cause-and-effect method, and the dialectical method. The theoretical foundation draws on the works of Russian scholars on the transformation of labour and the digitalization of public administration, as well as on S.Yu. Glazyev's provisions concerning the technological order. The normative basis includes Presidential Decree No. 309 and Decree No. 400 on the National Security Strategy.

Results. The content of the category "transformation of labour" is specified in relation to civil servants. The essence of the transformation of digitalization in public administration is revealed through the replacement of traditional management methods with new ones based on information technologies. The nature of interaction between digitalization and public administration is established as a spiral movement, manifested through the growing effectiveness of government bodies, transparency, the satisfaction of citizens' expectations, economic growth, and security. The transformation of digitalization is correlated with the priorities of national goals – economic growth, social development, environmental sustainability, and security.

Discussion. The scientific and practical significance lies in establishing the direct dependence of Russia's development on the level of digitalization of public administration. The conditions for successful advancement along this path are substantiated: state personnel policy, corporate retraining programmes, the development of career guidance structures, and the formation of a "new type of civil servant". The risks of digitalization that the state must prevent are noted. The main result is identified as the growth of government effectiveness, the quality of public services, and citizen satisfaction.

Keywords: personnel, personnel policy, personnel forecasting, personnel training, professional training, Russia.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Dudnikova, V.A. (2026). Personnel forecasting as a scientific and managerial problem. Public administration and law, 3(11), 45-51. EDN: CVSIQD

Введение

Сегодня на рынке труда в связи с прошедшими за несколько последних лет масштабными изменениями, связанными с распространением гибридных форм работы, удалённой работы и системы двойных специальностей складывается специфическая кадровая ситуация, характеризуемая следующими факторами.

Во-первых, в последние годы кратно возрос спрос на рабочую силу, в то время как её фактическое наличие на рынке труда не может закрыть этот спрос. Во-вторых, в последние годы основной направленностью изучения рынка занятости и его прогнозирования являлось снижение безработицы [1, с. 75]. Однако сегодня уровень безработицы значительно снизился и достиг своего исторического минимума – 2,1% по всей стране, в это же время наблюдается острый дефицит кадров во многих сферах занятости населения. Вместе с тем основной целью государственной кадровой политики в настоящее время выступает обеспечение технологического лидерства [2].

В-третьих, рынок труда стал характеризоваться спросом на новые профессии и специальности, уникальные навыки, которые совмещаются на стыке нескольких профессиональных компетенций, что требует перестройки системы образования. Учёные прогнозируют исчезновение более 15% профессий за последующий десятилетний период [3, с. 96]. Что говорит о необходимости трансформации уже существующих профессий в адаптивную для рынка модель, которая дополнена новыми навыками, применяемыми в связи с потребностью технологических изменений. Сегодня инженер должен обладать не только техническими навыками, но и в каких-то случаях ИТ-навыками или навыками работы на станке и т. д.

При этом многозадачность сотрудника приводит к сокращению нерентабельных служебных мест, но оптимизирует работу

© Dudnikova V.A., 2026

организации.

И, конечно, в такой ситуации требуются меры, направленные на долгосрочную перспективу с глубоким и комплексным мониторингом спроса и предложения рабочей силы, проактивного планирования подготовки профессиональных кадров и на этой основе средне- и долгосрочного прогнозирования кадровых потребностей страны, регионов, отраслей, организаций [4].

В этих условиях прогнозирование кадровой потребности является ключевым элементом стратегического планирования экономики, обеспечивающим баланс между спросом и предложением на рынке труда.

Цель исследования

Цель исследования определяется слабым экспертно-аналитическим сопровождением государственной кадровой политики и направлена на актуализацию концептуальной модели кадрового прогнозирования в современной России.

Методы исследования

В работе использованы структурно-функциональный и институциональный подходы с применением сравнительного анализа и экспертных оценок. Указанные научные методы позволили раскрыть ключевые проблемы государственной кадровой политики в современной России. Сравнительный анализ отраслевых и секторальных кадровых практик (в том числе и в региональном измерении), а также экспертные оценки позволили сформировать актуализацию концептуальной модели кадрового прогнозирования в современной России.

На основе авторской исследовательской позиции и профессиональной включённости в разработку и реализацию государственной кадровой политики акцентируется внимание на необходимости рассмотрения кадрового прогнозирования как научной и управленческой проблемы.

Результаты исследования и их обсуждение

Сегодня за планированием кадровых ресурсов на перспективу стоят, в первую очередь, экономические факторы. И вопрос достаточной, но не избыточной кадровой обеспеченности особенно остро возник в последние десятилетия в связи со стремительно изменяющейся профессионально-квалификационной структурой профессий.

Появление и динамичное развитие высокотехнологичных секторов экономики привело к изменению и расширению требуемых профессиональных компетенций, а также к пересмотру спектра востребованных на рынке труда профессий.

Сегодня на рынке труда отмечается ярко выраженный дисбаланс спроса и предложения образовательных услуг и рынка труда: рынок перенасыщен специалистами гуманитарных специальностей по таким укрупнённым группам специальностей, как «Экономика и управление» и «Юриспруденция», в то время как по направлениям подготовки «Инженерное дело, технологии и технические науки» и «Математические и естественные науки» наблюдается дефицит высококвалифицированных работников.

Вопросы кадрового прогнозирования являются актуальными со времён плановой экономики в СССР, когда разрабатывался ежегодный план трудовых ресурсов на основе потребности отраслей народного хозяйства [5]. В свою очередь Е.О. Неупокоева и В.В. Быстров отмечают, что в России проблемой прогнозирования потребностей кадрового обеспечения начали серьёзно заниматься только в 1960-х годах XX века, поскольку до этого времени, ввиду централизованной плановой экономики, в прогнозировании не было нужды [6].

В постсоветский период прогноз потребности экономики в кадрах был сформирован лишь в 2006 году во исполнение поручения Президента Российской Федерации от10 декабря 2005 г. № Пр-2065 о разработке прогноза потребности в специалистах (по объёму и направлениям их подготовки) с учётом реальных запросов рынка труда и перспектив развития экономики [7]. В основу подготовленного прогноза легла макроэкономическая методика, согласно которой оценка будущей потребности в рабочей силе (в том числе по профессиям, уровням квалификации и отраслям) осуществляется на основе анализа широких экономических тенденций и показателей на уровне всей экономики или крупных её секторов (регионов, отраслей). В целом такой подход сохранился и до настоящего времени, но с добавлением дополнительных методов исследования.

Вместе с тем, несмотря на значительное количество нормативных документов, в правовом регулировании кадровой политики всё ещё сохраняется ряд проблем. Одна из них – отсутствие комплексного закона (нормативно-правового документа), который бы системно закреплял основы государственной кадровой политики. В настоящее время соответствующие нормы дисперсно представлены в различных отраслях законодательства: трудового, образовательного, административного и др. Это затрудняет формирование единой и последовательной государственной стратегии в кадровой сфере.

В настоящее время как в отечественной, так и зарубежной науке накоплен значительный опыт в прогнозировании кадровых потребностей. При этом большинство зарубежных методик дифференцированы относительно национального, регионального, локального и отраслевого уровней. Расчёт кадровой потребности изначально

строится отдельно для каждой отрасли, при этом используются различные методы, в том числе экспертные, статистические и математические (например, метод построения инверсионных функций занятости). Далее разрабатываются отраслевые и сводные балансы трудовых ресурсов и рассчитывается кадровая потребность [8].

Выделяются два основных подхода, основанных на используемых методах исследования – экономико-математических (включающих разработку статистических, динамических, эконометрических, имитационных, балансовых и других моделей) и социологических (на основе мониторинга предприятий о потребности в персонале, центров занятости и кадровых агентств, экспертных оценок и пр.).

При первом подходе важным является понимание, что сам человеческий капитал, необходимый для закрытия кадровой потребности, не имеет большого различия в региональном разрезе, однако ключевым при такой аналитике является чёткое разграничение и оценка структуры отраслей экономики в субъекте и уровень технологического развития, который требует определённой рабочей силы. Учитывая то, что макроэкономические показатели идентичны для всех регионов, можно просчитать прогноз потребности для каждого субъекта, с акцентом на его региональные особенности, потому что основная задача – обеспечить оценку числа занятых в каждой отрасли и прогнозное значение необходимых сотрудников для производства товаров и услуг.

Безусловным преимуществом использования в качестве инструмента кадрового прогнозирования макроэкономического исследования является его стратегическая направленность и согласованность с общей экономической политикой. Такой метод прогнозирования позволяет строить планы на долгосрочный период – 7-10 лет, что важно для взаимоувязки с системой образования. Встраивание прогноза в общую канву с национальными приоритетами и социально-экономическим планированием обеспечивает его объективность и количественную обоснованность. Масштабность и в то же время низкая детализация в части потребности в конкретных профессиях не позволяет в полной мере учитывать потребность на микроуровне – в региональном разрезе, что является одним из недостатков указанного метода прогнозирования.

Также в последние пять лет в связи с пандемией и геополитической обстановкой в мире значительно увеличилось количество гибридных форм занятости – фриланс, неоформленная самозанятость и др. Эти так называемые теневые формы занятости находятся за пределами прогнозирования кадровой потребности, так же, как и самозанятые с нулевым доходом.

Социологическое же исследование, которое строится на основании опросов работодателей, выступает как дополнительная оценка потребности, которая происходит уже на конкретных предприятиях и включает в себя изучение потребности в профессиональных кадрах на отдельных предприятиях региона. Работодатели, являясь прямыми участниками рынка труда, понимают реальный спрос на кадры. Они ориентируются, в первую очередь, на свои планы по найму, увольнению, высвобождению рабочих мест, изменению структуры штатного расписания, то есть на свои кадровые бизнес-стратегии.

До 2024 года опросы работодателей проводились на региональных платформах прогнозирования, однако сегодня проведена работа по централизации этого опроса, процесс анкетирования работодателей унифицирован и проводится на федеральной платформе «Работа в России».

Основной целью опроса является оценка профессионально-квалификационной структуры регионального рынка труда для формирования прогноза кадровой потребности. Качественное проведение исследования позволяет получить достоверный и релевантный прогноз потребности экономики региона в кадрах в профессионально-квалификационном разрезе.

Для обеспечения качественного и своевременного прохождения Всероссийского опроса работодателей разработан комплекс организационно-технических решений. Эти решения структурируют взаимодействие участников, минимизируют вероятность ошибок при заполнении анкеты, обеспечивают оперативное консультирование и мониторинг на всех уровнях – от отдельных организаций до федеральных ведомств. В совокупности они формируют устойчивую и прозрачную систему сопровождения, способствующую достижению целевых показателей.

Однако использование опросов работодателей в качестве инструмента прогнозирования кадровой потребности имеет и свои существенные недостатки. Оценка запроса в кадрах работодателем в любом случае субъективна и краткосрочна. Работодатель может предположить планы на ближайшую перспективу, но долгосрочное планирование с учётом возможных кризисов, геополитических вызовов оказывается малоэффективным. Кроме того, существует психологический барьер – работодатель должен сам осознавать необходимость качественного и детального заполнения анкеты, в противном случае – приблизительные или условные перспективы потребности негативным образом складываются на общем прогнозе субъекта.

Важной проблемой является и то, что общий вектор задают крупные работодатели, в то время как охват субъектов малого

и среднего предпринимательства в регионах с диверсифицированной экономикой остаётся недостаточно высоким. Малые и средние предприятия зачастую не имеют ресурсов для глубокого анализа и адаптации своих кадровых стратегий.

Использование разных методов прогнозирования на протяжении нескольких десятилетий позволяет прийти к выводу, что эффективность макроэкономического метода повышается при его комбинировании с микроуровневыми методами – опрос работодателей, анализ имеющихся вакансий на рынке труда.

Сегодня определение потребности экономики в кадрах проводится на двух уровнях – региональном и федеральном, и в основу федерального прогноза закладываются данные региональных прогнозов.

При этом формирование прогноза потребности экономики Российской Федерации строится на трёх ключевых принципах.

Первый принцип – увязка с параметрами социально-экономического прогноза на федеральном и региональном уровнях. Прогноз строится с учётом макроэкономических показателей, заложенных в прогнозе Министерства экономического развития Российской Федерации, включая темпы роста отраслей экономики. На основе этих данных рассчитывается объём трудовых ресурсов: динамика отраслевого развития пересчитывается в человеко-часы с поправкой на ожидаемый рост производительности труда, что позволяет оценить численность занятых в каждой отрасли к заданному горизонту прогноза.

Прогноз носит трёхмерный характер: он формируется одновременно по субъектам Российской Федерации (85 регионов), отраслям экономики (21 раздел Общероссийского классификатора видов экономической деятельности – ОКВЭД) и группам занятий (435 начальных групп, например, в рамках вида деятельности «Образование» выделяются такие группы, как «дошкольное образование», «общее образование» и др.).

Второй принцип – ориентация на регулирование системы профессионального образования. Результаты прогноза позволяют оценить структуру спроса на кадры по группам занятий и используются для определения необходимого объёма подготовки специалистов, в том числе при разработке проекта контрольных цифр приёма (КЦП) по программам среднего профессионального образования.

Третий принцип – учёт замещающей кадровой потребности. Прогноз оценивает не только общую численность занятых, но и ежегодную потребность в новых специалистах, обусловленную двумя факторами:

- выбытием работников (в первую очередь в связи с достижением пенсионного возраста);
- созданием новых рабочих мест в результате расширения деятельности организаций, включая реализацию инвестиционных проектов.

В 2024 году на базе ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России научным коллективом сотрудников совместно с представителями федеральных органов исполнительной власти разработаны по поручению Президента Российской Федерации В.В. Путина, данному на расширенном заседании Президиума Государственного Совета Российской Федерации 21 сентября 2023 г. [9], и обсуждены с научным сообществом, представителями общественных объединений работников и работодателей методики формирования потребности экономики Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в кадрах.

Методика формирования прогноза потребности экономики Российской Федерации представляет собой систему формирования прогноза на основе разных подходов, в том числе через макроэкономические показатели и опросы работодателей, к определению общей потребности по производственным и непроизводственным видам экономической деятельности; показателей, к которым есть доступ у всех участников прогноза; технологии определения замещающей потребности, которая раскладывается по профессиям и специальностям [10].

Согласно федеральной методике, прогнозирование осуществляется по двум основным направлениям потребности в кадрах – это общая кадровая потребность и замещающая кадровая потребность.

Общая кадровая потребность – это численность всех работников, занятых в отраслях экономики с учётом изменения производительности труда. Этот показатель является наиболее прогнозируемым, так как основывается на относительно устойчивых показателях – макроэкономические показатели по видам экономической деятельности и показатели рынка труда, отражающие спрос на кадры.

Макроэкономические прогнозные оценки дополняются данными по профессионально-квалификационному составу потребности, представленными работодателями в ходе прохождения опроса.

Генерализация данных опроса работодателей проводится на основе административных данных Социального фонда России о численности граждан, работающих по трудовым договорам и договорам гражданско-правового характера. Важно учитывать, что потребность в кадрах по данным прогноза не равна общей численности занятого населения по данным обследования рабочей силы Росстата.

Данные баланса трудовых ресурсов отличаются от данных обследования рабочей силы в связи с разной методологией учёта. Обследование рабочей силы отвечает на

вопрос о наличии постоянной оплачиваемой занятости у населения Российской Федерации. Поэтому в обследовании рабочей силы, в отличие от методологии баланса трудовых ресурсов, в числе занятых не учитываются мигранты, но учитываются военнослужащие и граждане, находящиеся в отпуске по уходу за ребёнком (то есть имеющие выплаты по уходу и место работы, на которое они вернутся).

Таким образом, структура спроса рассчитывается на основе данных опроса работодателей, данных Росстата из обследования рабочей силы, которые закладываются в основу формирования полного профессионального среза занятого населения, и данных Социального фонда России.

Однако здесь возникает проблема – сведения, которые предоставляют работодатели, учитываются в соответствии с их основным видом экономической деятельности. Прогноз составляется по двум группам видов экономической деятельности (производственные и непроизводственные) по 21 разделу Общероссийского классификатора видов экономической деятельности [11], вместе с тем детализация по классам экономической деятельности при составлении прогноза до 2029 года не учитывалась, что не позволяет качественно оценить потребность в работниках, привлекаемых для работы в непрофильных структурных подразделениях организаций.

Особенно это актуально для диверсифицированных предприятий, которые занимаются не одним видом экономической деятельности. Крупные холдинги, как правило, состоят из множества компаний, каждая из которых специализируется на своём направлении. Основной деятельностью холдинга может быть управление активами, но в состав группы входят строительные, производственные, логистические и другие компании. В таких компаниях отмечается наличие потребности в специалистах, которые не свойственны для определённого вида экономической деятельности.

Например, ПАО «Группа ЛСР» – диверсифицированная строительная компания, имеющая основной вид экономической деятельности «деятельность холдинговых компаний», входящий в раздел К «Деятельность финансовая и страховая». Однако в штатном расписании ПАО «Группа ЛСР» организации есть кузнецы, плотники, стропальщики.

Выводы

В будущем важно сосредоточиться на развитии систем мониторинга, которые будут способны оперативно реагировать на изменения в экономике и на рынке труда. Совершенствование использования методов и практик, которые уже доказали свою эффективность, может стать ключевым элементом в улучшении качества прогнозирования. Также необходимо уделить внимание качеству образования, чтобы выпускники образовательных учреждений соответствовали требованиям рынка труда. Вовлечение большего числа социальных партнёров, таких как работодатели и профессиональные ассоциации, поможет создать более эффективную и адаптивную систему прогнозирования кадровой потребности, что в свою очередь приведёт к снижению уровня безработицы и улучшению экономической ситуации в стране.

Основное достоинство прогноза – это наличие уникальной информации, не имеющей аналогов в официальной статистике, о потребности экономики Российской Федерации в профессионально-квалификационном разрезе по начальным группам занятий.

Выявление реальной потребности рынка труда в профессиях и специальностях с учётом изменяющихся условий в импортозамещении и изменении технологий производства товаров и услуг и формирование на этой основе запроса в кадрах к институту образования в части приоритизации подготовки по востребованным специальностям на рынке труда.

Благодаря таким мерам будет снижена напряжённость на рынке труда, рынок труда будет балансируем, а страна в целом будет беспрепятственно наращивать кадровый потенциал для развития экономики нашей страны.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Лясковская Е.А. Российский рынок труда, занятость и безработица: основа или преграда для устойчивого развития. Вестник ЮУрГУ. Серия: Экономика и менеджмент. 2020. № 3. С. 74-87.

2. Указ Президента РФ от 07 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542/page/1.

3. Кулебаев К.Ю., Глотов Д.С. Какие профессии исчезнут в ближайшее время? Вестник науки и образования. 2020. № 4-1(82). С. 96-98.

4. Колесникова О.А., Маслова Е.В., Околелых И.В., Ярышина В.Н. Научно-методические подходы к проведению мониторинга и прогнозированию потребности в кадрах российской экономики. Социально-трудовые исследования. 2024. № 4. С. 172-184.

5. Гуртов В.А., Питухин Е.А. Прогнозирование потребностей экономики в квалифицированных кадрах: обзор подходов и практик применения. Университетское управление: практика и анализ. 2017. Т. 21, № 4. С. 130-161.

6. Неупокоева Е.О., Быстров В.В. Обзор методов и моделей прогнозирования кадровой потребности: статья в сборнике Материалов VI Всероссийской научно-практической конференции «Будущее Арктики начинается здесь». Мурманск: Издательство Мурманского арктического университета, 2025. С. 56-60.
7. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию 25 октября 2005 г. № Пр-2065 от 10.12.2005. URL: http://www.kremlin.ru/supplement/2523.
8. Субанакова Т.О., Бюраева Ю.Г. Прогнозирование кадровых потребностей как метод достижения сбалансированности рынка труда и системы образования. Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2018. № 3. С. 36-54.
9. Расширенное заседание Президиума Государственного Совета 21 сентября 2023 года. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/72319.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.09.2024 № 2461-р «Об утверждении методики формирования прогноза потребности экономики Российской Федерации в кадрах». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru.
11. ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст). Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163320/?ysclid=mu2llvdn1b460252865.

Информация об авторе
Дудникова Валентина Анатольевна – кандидат политических наук, заместитель губернатора Новосибирской области, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы

REFERENCES

1. Lyaskovskaya, E.A. (2020). Russian labor market, employment and unemployment: basis or obstacle for sustainable development. Bulletin of SUSU. Series: Economics and Management, 3, 74-87. (In Russ.)
2. Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2024 No. 309 "On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the perspective up to 2036". URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542/page/1. (In Russ.)
3. Kulebaev, K.Yu., Glotov, D.S. (2020). Which professions will disappear in the near future? Bulletin of Science and Education, 4-1(82), 96-98. (In Russ.)
4. Kolesnikova, O.A., Maslova, E.V., Okolelykh, I.V., Yaryshina, V.N. (2024). Scientific and methodological approaches to monitoring and forecasting the needs for personnel in the Russian economy. Socio-Labor Research, 4, 172-184. (In Russ.)
5. Gurtov, V.A., Pitukhin, E.A. (2017). Forecasting the economy's needs for qualified personnel: review of approaches and practices of application. University Management: Practice and Analysis, 21;4, 130-161. (In Russ.)
6. Neupokoeva, E.O., Bystrov, V.V. (2025). Review of methods and models for forecasting personnel needs. In: Proceedings of the VI All-Russian Scientific and Practical Conference "The Future of the Arctic Begins Here". Murmansk: Murmansk Arctic University Publishing House, pp. 56-60. (In Russ.)
7. List of instructions of the President of the Russian Federation following the meeting of the Council under the President of the Russian Federation on Science, Technology and Education on October 25, 2005. No. Pr-2065 of 10.12.2005. URL: http://www.kremlin.ru/supplement/2523. (In Russ.)
8. Subanakova, T.O., Byuraeva, Yu.G. (2018). Forecasting personnel needs as a method of achieving balance between the labor market and the education system. Bulletin of PNIPU. Socio-Economic Sciences, 3, 36-54. (In Russ.)
9. Extended meeting of the Presidium of the State Council on September 21, 2023. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/72319. (In Russ.)
10. Order of the Government of the Russian Federation of 11.09.2024 No. 2461-r "On approval of the methodology for forming the forecast of the needs of the economy of the Russian Federation for personnel". Official Internet Portal of Legal Information. URL: http://pravo.gov.ru. (In Russ.)
11. OK 029-2014 (KDES Rev. 2). All-Russian Classifier of Types of Economic Activity (approved by Order of Rosstandart of 31.01.2014 N 14-st). Reference and Legal System "ConsultantPlus". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163320/?ysclid=mu2llvdn1b460252865. (In Russ.)

Information about the author
Valentina A. Dudnikova – Candidate of Political Sciences, Deputy Governor of the Novosibirsk Region, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, Siberian Institute of Management, a branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration. Novosibirsk, 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) 18.11.2025
Поступила после рецензирования 23.12.2025
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 338.222
JEL: I15, I25, R58
EDN: DGFNHH

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика

ВЛИЯНИЕ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НА РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В РЕГИОНАХ РОССИИ

Марина Сергеевна Грязева

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: gryazeva-ms@ranepa.ru

Аннотация. **Введение.** В современных научных исследованиях тема влияния бюджетного финансирования социальной сферы на развитие человеческого капитала активно обсуждается, однако оценка его непосредственного воздействия на качество человеческого капитала и социально-экономическое развитие регионов России остаётся недостаточно изученной. Данная оценка важна для определения эффективности государственной бюджетной политики и выявления инструментов, способствующих её повышению. Несмотря на значимость человеческого капитала как ключевого фактора роста, его формирование в региональном контексте сопряжено с рядом проблем и ограничений, связанных с высокой территориальной дифференциацией.

Методы. На основании сформулированной цели исследования для выявления теоретико-институциональных основ формирования качества человеческого капитала и оценки влияния бюджетного финансирования на параметры регионального развития был применён комплексный методологический подход, интегрирующий теоретический анализ, эконометрическое моделирование и сравнительную оценку. Методы исследования: системный и институциональный анализ для раскрытия теоретико-методологических основ формирования качества человеческого капитала, сравнительно-статистический и пространственный анализ для диагностики межрегиональных диспропорций в параметрах социально-экономического развития и объёмах бюджетного финансирования социальной сферы, сравнительно-институциональный анализ для изучения эффективности различных институциональных механизмов бюджетного финансирования в контексте сглаживания межрегиональных диспропорций. Данный комплекс методов обеспечит достижение поставленной цели, позволяя не только выявить теоретические взаимосвязи, но и получить эмпирически обоснованные выводы для разработки эффективных стратегий государственной политики.

Результаты. В ходе исследования разработана теоретико-институциональная основа, раскрывающая механизмы формирования качества человеческого капитала и его зависимость от объёмов бюджетных расходов на образование и здравоохранение. Особое место в работе занял анализ системы бюджетного финансирования в качестве инструмента, способного компенсировать межрегиональные различия в накоплении человеческого капитала. Обработка статистических данных и оценка текущей ситуации позволили сформулировать рекомендации по корректировке государственной политики в сфере бюджетного финансирования, нацеленные на повышение качества человеческого капитала, обеспечение устойчивого развития регионов и сокращение социально-экономической асимметрии между ними.

Обсуждение. Разработанная теоретико-институциональная модель, которая даёт возможность оценить, каким образом изменения в объёмах бюджетных ассигнований на социальную сферу воздействуют на качественные характеристики человеческого капитала в разрезе регионов. Выявлена ключевая роль системы бюджетного финансирования как инструмента смягчения пространственного неравенства в результате применения комплексного методологического подхода. Обоснован комплекс мер, направленных на повышение эффективности государственной политики для стимулирования устойчивого развития и снижения межрегиональных диспропорций.

Ключевые слова: бюджетное финансирование, образование, здравоохранение, человеческий капитал, государственная бюджетная политика, социально-экономическое неравенство, фактор роста.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Грязева М.С. Влияние бюджетного финансирования образования и здравоохранения на развитие человеческого капитала в регионах России. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 52-61. EDN: DGFNHH

© Грязева М.С., 2026

UDC 338.222
JEL: I15, I25, R58
EDN: DGFNHH

Original scientific article
HAC 5.5.3. Public administration and sectoral policies

IMPACT OF BUDGETARY FINANCING OF EDUCATION AND HEALTHCARE ON THE DEVELOPMENT OF HUMAN CAPITAL IN RUSSIAN REGIONS

Marina S. Gryazeva

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management Donetsk brunch of RANEPA, Russian Federation, Donetsk People's Republic, 283015, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: gryazeva-ms@ranepa.ru

Annotation. **Introduction.** In modern scientific research, the topic of the impact of budgetary financing of the social sphere on the development of human capital is actively discussed, but the assessment of its direct impact on the quality of human capital and the socio-economic development of Russian regions remains insufficiently studied. This assessment is important for determining the effectiveness of state budgetary policy and identifying tools that can improve it. Despite the importance of human capital as a key factor of growth, its formation in the regional context is associated with several challenges.

Methods. Based on the formulated research goal, a comprehensive methodological approach was used to identify the theoretical and institutional foundations of human capital quality formation and assess the impact of budget financing on regional development parameters. This approach integrates theoretical analysis, econometric modeling, and comparative evaluation. Research methods: system and institutional analysis to reveal the theoretical and methodological foundations of human capital quality formation, comparative statistical and spatial analysis to diagnose interregional disparities in socioeconomic development parameters and budgetary funding for the social sphere, and comparative institutional analysis to study the effectiveness of various institutional mechanisms for budgetary funding in the context of mitigating interregional disparities. This set of methods will ensure that the goal is achieved, allowing not only to identify theoretical relationships, but also to obtain empirically based conclusions for the development of effective public policy strategies.

Results. In the course of the study, a theoretical and institutional basis for the formation of human capital quality was formed, and its relationship with the volume of budget allocations for education and healthcare was analyzed. Special attention was paid to identifying the role of the budget financing system as a mechanism for smoothing out interregional disparities in human capital development. Based on the analysis of statistical data and the current situation, measures were proposed to improve public policy in the field of budget financing, which are aimed at improving the quality of human capital, stimulating sustainable development, and reducing socioeconomic inequality between the regions of Russia.

Discussion. The paper provides a theoretical and institutional basis for analyzing the impact of budget allocations in the social sphere on the quality of human capital at the regional level. The applied comprehensive methodological approach revealed the key role of the budget financing system as a tool for mitigating spatial inequality. The obtained empirical results justify a set of measures aimed at improving the effectiveness of public policy to stimulate sustainable development and reduce interregional disparities.

Keywords: budget financing, education, healthcare, human capital, state budget policy, socioeconomic inequality, and growth factors.

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

For citation: Gryazeva, M.S. (2026). The impact of budgetary financing of education and healthcare on the development of human capital in Russian regions. Public administration and law, 3(11), 52-61. EDN: DGFNHH

Введение

Структура качественного человеческого капитала складывается из нескольких взаимозависимых элементов, совокупное действие которых определяет производительную способность населения. Образовательная составляющая, включающая как формальный уровень подготовки, так и соответствие полученных знаний текущим запросам рынка труда, создаёт основу для технологической адаптации и генерации инноваций. Профессиональная компетентность, формируемая через непрерывное обучение и практический опыт, обеспечивает способность решать усложняющиеся производственные задачи и реагировать на изменение профессиональных стандартов. Медико-демографический компонент, отражающий физическое и когнитивное состояние индивидов, выступает базовым условием реализации образовательного и профессионального потенциала, определяя продолжительность трудовой активности, качество рабочей силы и возможности социального перемещения. Взаимодействие перечисленных компонентов порождает синергетический эффект, формирующий тот уровень человеческого капитала, который становится фактором привлечения инвестиций, размещения высокотехнологичных производств и формирования предпринимательской и исследовательской среды.

Анализ роли человеческого капитала

© Gryazeva M.S., 2026

как детерминанты устойчивого регионального развития и национальной конкурентоспособности осуществляется в контексте современных социально-экономических сдвигов. Качество человеческого капитала рассматривается через призму образовательного уровня, профессиональных компетенций и состояния здоровья населения. Существенная территориальная дифференциация социально-экономических показателей регионов России, различия в бюджетной обеспеченности и доступе к социальным услугам обусловливают значение институциональной среды – прежде всего системы бюджетного финансирования образования и здравоохранения – как механизма, формирующего человеческий капитал и сокращающего межрегиональные разрывы. Эмпирическая база исследования включает статистические данные, подтверждающие наличие связи между объёмами бюджетных ассигнований на социальную сферу, качественными характеристиками человеческого капитала и ключевыми экономическими индикаторами субъектов Российской Федерации.

Цель исследования

Целью исследования является разработка теоретико-методологического подхода к оценке влияния бюджетного финансирования социальной сферы на качество человеческого капитала и параметры социально-экономического развития регионов России в условиях выраженной территориальной дифференциации. Для достижения этой цели решаются следующие задачи:

раскрытие теоретико-институциональных основ формирования качества человеческого капитала через применение системного и институционального анализа, позволяющего определить механизмы воздействия бюджетных ассигнований на образование и здравоохранение на накопление человеческого капитала;

диагностика межрегиональных диспропорций в параметрах социально-экономического развития и объёмах бюджетного финансирования социальной сферы с использованием сравнительно-статистического и пространственного анализа для выявления устойчивых региональных паттернов дифференциации;

эконометрическое моделирование взаимосвязи между объёмами бюджетных расходов на социальную сферу, качественными характеристиками человеческого капитала и ключевыми социально-экономическими показателями субъектов Российской Федерации;

сравнительно-институциональный анализ эффективности различных механизмов бюджетного финансирования в контексте сглаживания межрегиональных диспропорций развития человеческого капитала;

формулирование эмпирически обоснованных рекомендаций по совершенствованию государственной политики в сфере бюджетного финансирования образования и здравоохранения, направленных на повышение качества человеческого капитала и снижение социально-экономической асимметрии между регионами.

Методы исследования

Методологическую основу исследования составляет комплексный подход, интегрирующий теоретический анализ, эконометрическое моделирование и сравнительную оценку для выявления теоретико-институциональных основ формирования качества человеческого капитала и оценки влияния бюджетного финансирования на параметры регионального развития. Применён системный и институциональный анализ, направленный на раскрытие теоретико-методологических оснований формирования качества человеческого капитала и идентификацию каналов воздействия бюджетных расходов на образование и здравоохранение на его структурные компоненты. Использован сравнительно-статистический и пространственный анализ для диагностики межрегиональных диспропорций в параметрах социально-экономического развития и объёмах бюджетного финансирования социальной сферы, позволяющий выявить устойчивые региональные паттерны дифференциации и оценить степень пространственной неравномерности распределения бюджетных ресурсов. Реализован сравнительно-институциональный анализ для изучения эффективности различных институциональных механизмов бюджетного финансирования в контексте сглаживания межрегиональных диспропорций развития человеческого капитала, включающий оценку адаптационных возможностей региональных систем финансирования и выявление институциональных ограничений, препятствующих выравниванию качества человеческого капитала между субъектами Российской Федерации. Данный комплекс методов обеспечивает достижение поставленной цели, позволяя не только выявить теоретические взаимосвязи между бюджетным финансированием и качеством человеческого капитала, но и получить эмпирически обоснованные выводы для разработки эффективных стратегий государственной политики в сфере бюджетного финансирования социальной сферы.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ существующей научной литературы свидетельствует о том, что формирование и развитие человеческого капитала в Российской Федерации в значительной степени обусловлено состоянием и эффективностью ключевых социальных ин-

ститутов, прежде всего систем образования и здравоохранения [1]. В частности, как отмечают [2], качество и доступность этих услуг, напрямую зависящие от объёмов и структуры их бюджетного финансирования, являются фундаментальными детерминантами уровня человеческого капитала. Географическая масштабность страны и исторически сложившаяся высокая дифференциация регионов, согласно исследованиям [1] и [2], формируют существенный вызов для единой социальной политики, приводя к глубоким межрегиональным диспропорциям в качестве человеческого капитала. Выраженный дефицит бюджетных средств в отдельных субъектах Российской Федерации и высокая неравномерность распределения финансовых ресурсов между регионами, как отмечается в [3], формируют так называемые «ловушки недоразвития», ограничивая возможности перехода к устойчивой положительной динамике.

В контексте анализа факторов, определяющих социально-экономическую динамику, государственная бюджетная политика рассматривается в качестве системообразующего институционального механизма. Её ключевое назначение заключается в применении фискальных инструментов, направленных на сокращение пространственных разрывов и формирование сопоставимых условий для накопления человеческого капитала в различных территориальных образованиях. Федеральный бюджет выполняет функцию основного перераспределительного канала, аккумулируя финансовые потоки для обеспечения крупных национальных проектов и приоритетных стратегических направлений в социальной области. Конечным результатом реализации указанных мер выступает достижение принципиально иных качественных параметров в сферах образования и здравоохранения, создающих базу для долгосрочного экономического развития.

Однако трансляция бюджетных ассигнований в конкретные социально-экономические результаты сопряжена с институциональными и управленческими вызовами. Необходимым условием повышения эффективности бюджетных расходов является глубокая модернизация системы межбюджетных отношений. Она должна обеспечить не просто формальное выравнивание финансовой обеспеченности регионов, но и создание стимулов для результативного управления ресурсами на субнациональном уровне. Ключевым элементом такой модернизации представляется повсеместный переход к программно-целевым методам бюджетного планирования и управления. Данный подход предполагает жёсткую увязку выделяемых ресурсов с заранее определёнными, измеримыми целями и ожидаемыми социальными эффектами.

В этой логике особая значимость придаётся разработке и внедрению комплексной системы оценки эффективности бюджетных расходов. Её методологическим ядром должен стать отказ от оценки по объёму освоенных средств в пользу анализа достигнутых конечных результатов. В качестве оценочных индикаторов целесообразно рассматривать не промежуточные показатели охвата услугами, а интегральные характеристики качества человеческого потенциала и производительности общественного воспроизводства. К их числу относятся динамика функциональной грамотности населения, ожидаемая продолжительность здоровой жизни, а также рост совокупной факторной производительности труда. Таким образом, результативность государственных инвестиций в человеческий капитал должна измеряться их способностью генерировать положительные внешние эффекты, проявляющиеся в укреплении здоровья нации, повышении квалификационного уровня рабочей силы и, как следствие, в устойчивом росте экономической отдачи на макроуровне.

Человеческий капитал, как концептуальная экономическая категория, интегрирует в себе совокупность нематериальных ресурсов, формируемых обществом: интеллектуальный потенциал, профессиональный опыт, образовательный уровень, компетенции, показатели физического и психического здоровья, а также социокультурные и мотивационные установки [4]. Эта многокомпонентная система активно вовлекается в производственные процессы, выступая фундаментальным источником созидательной и инновационной активности, что в стратегической перспективе обусловливает экономическую динамику и потенциал роста. Важнейшей отличительной особенностью человеческого капитала по сравнению с материально-вещественными факторами является его свойство к кумулятивному приращению и синергетическому развитию в процессе использования, что закрепляет за ним роль системообразующего элемента в долгосрочных траекториях социально-экономического прогресса.

В рамках современных теоретических дискуссий акцент смещается на качественное измерение человеческого капитала. Данное качество представляет собой синтез не только формальных образовательных аттестаций, но и глубины сформированных профессиональных и надпрофессиональных компетенций, включая способность к генерации и адаптации инноваций, цифровую и функциональную грамотность, а также общий уровень жизнеспособности и устойчивости населе-

ния к нестабильности внешней среды [5]. Именно совокупность этих качественных параметров предопределяет сравнительные преимущества и конкурентоспособность национальных и региональных экономических систем в контексте глобальной технологической трансформации и становления экономики, основанной на знаниях.

Формирование высококачественного человеческого капитала представляет собой длительный, многоэтапный и капиталоёмкий процесс, эффективность которого детерминирована устойчивостью и сбалансированностью институциональных условий. К числу ключевых институциональных предпосылок относятся обеспечение всеобщего доступа к современным образовательным услугам на протяжении всего жизненного цикла, функционирование эффективной системы здравоохранения, ориентированной на профилактику и поддержание высокой трудоспособности, а также создание гибких структур для непрерывного профессионального совершенствования и своевременной переквалификации в ответ на вызовы структурных сдвигов в экономике [6].

В условиях значительной территориальной дифференциации Российской Федерации данные факторы приобретают особую значимость. Статистические данные подтверждают тесную связь между уровнем человеческого капитала и социально-экономическими показателями регионов. По данным Росстата, в субъектах Российской Федерации, где доля населения с высшим образованием превышает 35%, производительность труда в 2024 году была в среднем на 28-32% выше среднероссийского уровня [7]. В этих же регионах уровень занятости населения составлял более 95%, а среднедушевые доходы превышали общероссийские показатели на 20-25%. Качество человеческого капитала напрямую связано и с демографическими характеристиками. В 2023-2024 годах регионы с повышенными расходами на здравоохранение демонстрировали ожидаемую продолжительность жизни на уровне 73-75 лет, тогда как в субъектах с ограниченным финансированием медицинской сферы данный показатель находился в пределах 66-67 лет [8]. Разрыв по ожидаемой продолжительности жизни между регионами превышал 8 лет, что свидетельствует о существенном неравенстве условий воспроизводства человеческого капитала. Институциональная среда формирует совокупность устойчивых правил и механизмов, определяющих процессы накопления, распределения и использования человеческого капитала [9]. В её структуру входят система образования, здравоохранения, рынок труда, а также бюджетная и социальная политика государства. Ключевую роль в формировании институциональной среды играет государственная бюджетная политика, поскольку именно через бюджет осуществляется перераспределение ресурсов в пользу социальной сферы [10]. Государство выступает главным инвестором в развитие человеческого капитала, обеспечивая доступность базовых социальных услуг для населения независимо от уровня доходов и места проживания. В 2025 году совокупные расходы бюджетной системы Российской Федерации на образование, здравоохранение и социальную политику составили около 11,8 трлн рублей, что превышает 30% общего объёма федеральных расходов [11]. При этом сохраняется значительная межрегиональная дифференциация по уровню социальных расходов в расчёте на одного жителя. Статистический анализ показывает, что субъекты Российской Федерации с более высоким уровнем бюджетного финансирования социальной сферы демонстрируют более устойчивые социально-экономические показатели. Так, в 2024 году уровень бедности в регионах с наибольшими расходами на образование и здравоохранение составлял 7-8%, тогда как в регионах с минимальным финансированием социальной сферы превышал 14% [12]. Это подтверждает, что институциональная среда играет определяющую роль в воспроизводстве человеческого капитала и снижении социального неравенства. Образование является фундаментальным институтом формирования человеческого капитала, обеспечивающим накопление знаний, развитие профессиональных навыков и повышение трудового потенциала населения. В 2025 году расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на образование достигли 5,3 трлн рублей, увеличившись по сравнению с 2022 годом почти на 18% [13].

Федеральный бюджет направил на развитие образования около 780,9 млрд рублей, которые были распределены между программами развития высшего и среднего профессионального образования, поддержкой научных исследований и модернизацией образовательной инфраструктуры [14]. Существенная часть средств была направлена на обновление материально-технической базы образовательных организаций и подготовку педагогических кадров.

Региональная статистика подтверждает наличие выраженного отложенного эффекта инвестиций в образование. Увеличение бюджетных расходов на образование на 1% приводит к росту доли квалифицированных специалистов в экономике региона в среднем на 0,4-0,6% в течение 3-5 лет [8]. В субъектах с активной образовательной политикой наблюдается рост инновационной активности, увеличение числа высокотехнологичных рабочих мест и повышение инвестиционной при-

влекательности. На основе представленных данных можно констатировать, что государственная инвестиционная политика в сфере образования формирует значимый мультипликативный эффект, проявляющийся на макроэкономическом уровне с выраженной временной лаг-зависимостью. Масштабные бюджетные ассигнования, целенаправленно распределяемые между стратегическими направлениями – развитием высшей и средней профессиональной школы, научно-исследовательской деятельностью и модернизацией материально-технического обеспечения образовательного процесса – выступают в роли системного катализатора структурных изменений в экономике регионов.

В современной экономической науке человеческий капитал трактуется не как рядовой производственный фактор, а как базовый ресурс, задающий долгосрочные направления экономической динамики и технологических сдвигов [9]. Данное положение исходит из эндогенных моделей роста, в которых накопление знаний и улучшение здоровья населения создают возрастающую отдачу от масштаба и положительные экстерналии, выходящие за пределы индивидуальных доходов. Для Российской Федерации, отличающейся выраженной пространственной неоднородностью социально-экономических условий, вложения в улучшение качественных параметров человеческого капитала приобретают стратегический приоритет.

В контексте макроэкономической турбулентности, спровоцированной финансовым кризисом 2008-2009 годов и последующим шоком предложения в период пандемии COVID-19, объективная оценка факторов устойчивости региональных систем приобретает особое значение. Методологически обоснованный подход рассматривает сферы образования и здравоохранения не просто как социально значимые отрасли, а как фундаментальные институциональные платформы, определяющие траектории воспроизводства человеческого капитала, при этом результативность их функционирования находится в жёсткой причинно-следственной связи с параметрами фискальной политики государства. Эконометрический анализ пространственно-временных данных по субъектам Российской Федерации за период с 2005 по 2023 год, скорректированный на эндогенность регрессоров методом инструментальных переменных, выявляет устойчивую положительную динамику между объёмом бюджетных трансфертов в эти сегменты и агрегированными индикаторами регионального развития. Повышение удельного веса расходов консолидированного бюджета на образование в структуре валового регионального продукта на один процентный пункт генерирует лаговый прирост производительности труда в интервале от 0,4 до 0,6 процента с временным горизонтом в три-пять лет; данный эффект особенно наглядно проявился в посткризисный период 2010-2014 годов, когда регионы-доноры, не сокращавшие социальные статьи бюджета, обеспечили опережающую восстановительную динамику по сравнению с территориями, прибегнувшими к жёсткой секвестрации. В ходе пандемийного кризиса 2020-2021 годов структурная перестройка бюджетных приоритетов выявила асимметрию влияния: экстренное наращивание финансирования здравоохранения (в среднем на 12-15% в номинальном выражении) позволило сдержать падение эффективности труда в обрабатывающих производствах, однако долгосрочный положительный эффект от данных вливаний нивелировался без параллельного поддержания образовательной инфраструктуры, что подтверждается расчётами предельной полезности бюджетного рубля для этих двух институтов. Последующие оценки панельных регрессий с фиксированными эффектами свидетельствуют о том, что игнорирование принципа сбалансированности при распределении ассигнований между этими сферами в периоды экономических спадов приводит к устойчивому снижению эластичности человеческого капитала по отношению к инвестициям, что обосновывает необходимость формирования антициклических бюджетных правил с обязательным резервированием средств на социальные нужды, а не их секвестирование в ответ на конъюнктурные колебания сырьевых рынков [10].

Качество человеческого капитала складывается из нескольких составляющих, среди которых центральное положение занимают образовательный фактор, профессиональная подготовка и состояние здоровья. В логике концепции человеческого капитала здоровье и образование – это не изолированные социальные сферы, а взаимодополняющие элементы, совместно обеспечивающие долгосрочную экономическую устойчивость и качество жизни. Эконометрические расчёты, основанные на регрессионных моделях с фиксированными эффектами по субъектам РФ, демонстрируют высокую эластичность между доступом к социальным услугам и результирующими индикаторами [12]. Эмпирический анализ, проведённый на основе данных за 2024-2025 гг., свидетельствует о наличии устойчивой положительной взаимосвязи между параметрами доступности медицинских услуг и интегральными показателями общественного здоровья. Установлено, что повышение территориальной доступности первичного звена на 1 процентный пункт ассоциировано с приростом сводного индекса «капитала здоровья», ак-

кумулирующего значения ожидаемой продолжительности жизни и стандартизованных коэффициентов заболеваемости, более чем на 6%. Данный эффект, верифицированный на репрезентативной выборке наблюдений, интерпретируется как следствие кумулятивного влияния ранней диагностики и превентивных мер, опосредованно сокращающих потребность в дорогостоящей стационарной помощи [7]. Параллельно исследование выявляет значимую корреляцию между расширением охвата населения цифровыми образовательными ресурсами и повышением образовательного уровня: прирост доступа к подобным платформам на 1% сопровождается увеличением доли лиц с высшим и средним специальным образованием на 0,26%, что находится в русле результатов предшествующих мета-аналитических обзоров, посвящённых эффективности дистанционных форматов в условиях инфраструктурных ограничений [8]. Полученные количественные оценки, основанные на достаточном объёме выборочной совокупности, подтверждают статистическую значимость выявленных закономерностей и позволяют рассматривать их в качестве надёжных ориентиров при планировании управленческих решений в социальной сфере.

Инвестиции в человеческий капитал обладают выраженным мультипликативным эффектом, реализуемым через сложный трансмиссионный механизм: от создания современных условий обучения и охраны здоровья – к формированию высококвалифицированной и физически дееспособной рабочей силы, и далее – к стимулированию инноваций и структурной модернизации региональных экономик. По данным Росстата за 2024 год, расходы консолидированного бюджета на образование составили 5,4 трлн рублей, на здравоохранение – 4,8 трлн рублей. Обоснованность этих объёмов раскрывается через сопоставление с международными аналогами: при доле расходов на образование в ВВП около 3,7% и на здравоохранение около 3,3% Россия находится ниже среднего уровня стран ОЭСР (4,9% и 6,2% соответственно), что указывает на неполное использование потенциала человеческого капитала как драйвера роста. При этом в 21 субъекте Федерации подушевые бюджетные расходы на социальную сферу были более чем на 30% ниже среднероссийского уровня. Эта диспропорция объясняется действием механизма бюджетного выравнивания, который при существующей формуле распределения дотаций не полностью компенсирует различия в налоговой базе, что подтверждается расчётами коэффициента Джини по подушевым расходам (0,22 для общего бюджета против 0,35 для социальных расходов) [11].

В регионах с минимальными показателями бюджетной обеспеченности (республики Северного Кавказа, отдельные регионы Дальнего Востока) ожидаемая продолжительность жизни в 2024 году была на 4-6 лет ниже, чем в среднем по стране, а доля занятых с высшим образованием – на 8-12 процентных пунктов ниже. Разница в продолжительности жизни на 4-6 лет соответствует оценкам влияния доступности первичной медицинской помощи: снижение подушевого финансирования на 30% приводит к уменьшению ожидаемой продолжительности жизни примерно на 2-3 года, а наложение низкой образовательной активности усиливает эффект до наблюдаемых значений. Разрыв в доле занятых с высшим образованием на 8-12 п.п. сопоставим с результатами пространственных регрессий, где бюджетные расходы на образование на душу населения объясняют до 40% вариации этого показателя между субъектами РФ.

Особая роль принадлежит институту образования, поскольку инвестиции, направляемые в образовательную инфраструктуру и подготовку педагогических кадров, создают необходимые институциональные и ресурсные предпосылки для формирования более квалифицированной и адаптивной рабочей силы. Эмпирические наблюдения подтверждают наличие устойчивой положительной корреляции между динамикой государственных расходов на образование и последующим приростом доли высококвалифицированных специалистов в региональной экономике. Указанный эффект носит отложенный характер, реализуясь в среднесрочной перспективе, что соответствует циклам обучения и профессиональной адаптации. Накопление человеческого капитала повышенного качества, в свою очередь, инициирует вторичные волны позитивных изменений, а именно регионы, демонстрирующие последовательную активность в образовательной политике, фиксируют рост инновационной активности и расширение высокотехнологичных сегментов рынка труда. Это свидетельствует о том, что образовательные инвестиции трансформируются не только в непосредственное увеличение квалификации, но и в способность экономической системы генерировать и внедрять технологические новшества, что является фундаментальным условием перехода к экономике знаний.

Параллельно и во взаимосвязи с системой образования особое воздействие на качество и долгосрочную отдачу человеческого потенциала оказывает институт здравоохранения. Его функция выходит далеко за рамки оказания медицинской помощи, непосредственно определяя базовые параметры жизнедеятельности общества, такие как уровень соматического и пси-

хического здоровья, профессиональную трудоспособность, продолжительность активной жизни, а в конечном счёте – способность населения к эффективной экономической и социальной деятельности. Инвестиции в здравоохранение в перспективе носят характер стратегических вложений в воспроизводство и сохранение основного производительного ресурса современной экономики. Проведённый региональный анализ выявляет устойчивую и закономерную связь между масштабами и качеством инвестиций в здравоохранение и ключевыми параметрами социально-экономического развития территории: субъекты Российской Федерации, обеспечивающие более высокий уровень бюджетных расходов на здравоохранение, демонстрируют существенно более благоприятные показатели в сфере общественного здоровья, что напрямую сказывается на экономических результатах, выражающихся, в частности, в меньших потерях рабочего времени по причине заболеваемости и, как следствие, в более высокой общей экономической активности населения, формирующей устойчивый кадровый потенциал для региональной экономики.

Характер влияния инвестиций в образование и здравоохранение на экономический рост региона не является универсальным, а демонстрирует структурную дифференциацию в зависимости от типа региональной хозяйственной специализации. На основе авторского исследования, охватившего 77 регионов, разбитых на четыре группы, выявлено, что наиболее весомым фактором, оказывающим воздействие на рост ВРП в преимущественно обрабатывающих регионах, выступают инвестиции в образование, тогда как в преимущественно добывающих регионах ключевое значение приобретают инвестиции в здоровье населения. Данная закономерность объясняется различиями в технологических укладах: в обрабатывающих регионах, где преобладают постиндустриальные технологии с высокой производительностью труда, особенно востребован когнитивный компонент человеческого капитала, тогда как в добывающих регионах на первый план выходят физическая выносливость и поддержание здоровья занятых в условиях повышенных производственных рисков. Следовательно, при разработке региональных стратегий инвестирования в человеческий капитал необходимо учитывать отраслевую специфику, обеспечивая сбалансированное финансирование как образования, так и здравоохранения с учётом приоритетов, диктуемых структурой региональной экономики.

В контексте сравнительного анализа международного опыта следует отметить, что произведенная оценка человеческого капитала выявила более низкие его значения в России по сравнению с рядом экономически развитых стран мира, в основном из-за более высокой заболеваемости инфекционными болезнями, более высокой детской смертности и более низкой ожидаемой продолжительности жизни. Однако, по результатам проведённых исследований, эффективность государственных инвестиций в человеческий капитал в России оценивается как более высокая, чем в ряде экономически развитых стран Европы, а также в США и Японии, что указывает на значительный потенциал дальнейшего наращивания социальных расходов при сохранении достаточно высокой отдачи от каждого вложенного бюджетного рубля. Вместе с тем в дифференциации по федеральным округам России выявлена значительная асимметрия в значении показателя человеческого капитала, что может быть связано, в том числе, с разными объёмами государственных инвестиций в здравоохранение и образование на душу населения, а также с традиционной для России очень значительной региональной дифференциацией по большинству социально-экономических показателей. При этом отдача от инвестиций в человеческий капитал также демонстрирует региональную вариативность: самая низкая отдача фиксируется в Северо-Кавказском федеральном округе, что объясняется отсутствием рабочих мест для высококвалифицированных работников и высоким уровнем коррупции, тогда как наибольшая отдача от получения высшего образования наблюдается в Дальневосточном федеральном округе, где респонденты с высшим образованием получают на 62,6% больше, чем лица, имеющие образование ниже среднего»[10].

Представленные данные в таблице 1 свидетельствуют о парадоксальном характере региональной асимметрии: наиболее низкий уровень человеческого капитала, зафиксированный в Северо-Кавказском федеральном округе, сопровождается минимальной отдачей от инвестиций, что указывает на институциональные ограничения (дефицит рабочих мест для квалифицированных кадров, высокая коррупционная нагрузка), нивелирующие эффект бюджетных вложений. В противоположность этому, Дальневосточный федеральный округ, демонстрируя лишь средний уровень человеческого капитала, характеризуется наибольшей среди всех округов отдачей от высшего образования, где разница в доходах между лицами с высшим и более низким уровнем образования достигает 62,6%. Такое расхождение подтверждает, что эффективность инвестиций в человеческий капитал определяется не столько абсолютным объёмом финансирования, сколько сочетанием отраслевой структуры региональной эконо-

мики, уровня безработицы и качества институциональной среды. Следовательно, стратегии бюджетного финансирования образования и здравоохранения требуют обязательного учёта региональной специфики, а не унифицированного подхода.

Таблица 1. Региональная асимметрия человеческого капитала и отдачи от инвестиций по федеральным округам России [составлено автором на основе [14; 11]]
Table 1. Regional asymmetry of human capital and investment returns by federal districts of Russia [compiled by the author based on [14; 11]]

Федеральный округ	Характеристика уровня человеческого капитала	Отдача от инвестиций / высшего образования
Северо-Кавказский федеральный округ	Низкий уровень (ввиду ограниченного числа рабочих мест для квалифицированных специалистов и высокой коррупции)	Самая низкая среди всех округов
Дальневосточный федеральный округ	Средний уровень	Наибольшая среди всех округов (респонденты с высшим образованием получают на 62,6 % больше по сравнению с лицами, имеющими образование ниже среднего)
Центральный, Северо-Западный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Южный (и прочие)	Выраженная межокружная асимметрия, обусловленная различиями в объёмах бюджетных инвестиций в здравоохранение и образование на душу населения, а также традиционной региональной дифференциацией социально-экономических показателей	Вариативна (зависит от структуры региональной экономики, уровня безработицы, отраслевой специализации и коррупционной нагрузки)

Комплексные государственные инвестиции в социальную сферу необходимо рассматривать как стратегические долгосрочные вложения в базовые производительные силы, а не как текущее потребление бюджетных средств. Синергетический эффект от развития образования и здравоохранения проявляется в укреплении трудового потенциала, стимулировании технологической модернизации и повышении общей конкурентоспособности региональных экономик. Следовательно, сглаживание территориальных диспропорций и обеспечение устойчивого развития требуют последовательной и сбалансированной политики, направленной на качественное усиление человеческого капитала через совершенствование ключевых социальных институтов и их финансового обеспечения, а также через учёт отраслевой специфики регионов при распределении бюджетных ассигнований.

Выводы

Функционирование анализируемого механизма приводит к трансформации сложившихся принципов управления региональным развитием. Сохранение устойчивых темпов социально-экономической динамики в субъектах Федерации достигается путём целенаправленного влияния бюджетных рычагов на критически важные составляющие человеческого капитала. Рост отдачи от бюджетных вложений связан с упорядочиванием институциональных условий и нивелированием межрегиональных различий в объёмах финансирования образовательной и медицинской сфер. Формирование человеческого капитала высокого качества происходит в условиях планомерного наращивания бюджетных расходов на протяжении длительных временных интервалов.

Сглаживание дисбалансов между территориями обеспечивается за счёт перераспределительных фискальных потоков, учитывающих неоднородность доходной базы регионов. Согласование бюджетной политики с региональными стратегиями развития становится возможным благодаря оформлению институциональной структуры адресного финансирования социальных отраслей. Совокупный эффект одновременного задействования образовательных, здравоохранительных и фискальных механизмов превосходит результаты их раздельного применения, что указывает на целостный характер разработанной модели и её пригодность для обеспечения долговременного экономического роста в период структурных сдвигов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Грязева М.С. Финансовые проблемы и факторы, препятствующие инновационному развитию регионов России. Менеджер. 2025. № 1(107). С. 36-46. DOI 10.5281/zenodo.15296435. EDN: XCTWTQ.
2. Арчикова Я.О., Дунай Р.Д. Анализ инвестиционного климата в России: текущие тенденции и прогнозы. Современные студенческие исследования: сборник статей III Международной научно-практической конференции, Пенза, 27 января 2025 года. Пенза: Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2025. С. 53-55. EDN: YRXYMV.
3. Петрушевская В.В., Шарый К.В. Методический инструментарий финансово-экономической привлекательности субъектов хозяйственной деятельности. Научный журнал «Менеджер». 2019. № 1(87). С. 100-107. EDN: IMDJRW.
4. Минфин России. Краткая ежегодная информация об исполнении федерального бюджета: данные по расходам на образование и прочие социальные статьи / Официальный сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=80041-kratkaya_ezhegodnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_mlrd._rub.

5. Государственный бюджет Российской Федерации. Федеральный бюджет РФ: правовая информация / Официальный сайт Правительства России. URL: https://government.ru/rugovclassifier/60/main/.
6. Национальный проект «Образование». URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Национальный_проект_«Образование».
7. Расходы на здравоохранение в 2024 году: сумма расходов федерального бюджета на Минздрав РФ достигла 767,7 млрд рублей. URL: https://vademec.ru/news/2025/04/17/minfin-v-2024-godu-raskhody-fedbyudzheta-na-minzdrav-rf-sostavili-767-7-mlrd-rubley/.
8. Государственные расходы на образование (в % ВВП): статистика. Statbase.ru. URL: https://statbase.ru/data/rus-education-expenditure-share-of-gdp/.
9. Шуклина В.О. Расходы на здравоохранение и образование как факторы развития человеческого потенциала. ELiS ПГНИУ. URL: https://elis.psu.ru/node/387686.
10. Основные тенденции и факторы развития человеческого капитала РФ на современном этапе. SciUp.org. URL: https://sciup.org/osnovnye-tendencii-i-faktory-razvitija-chelovecheskogo-kapitala-rf-na-sovremennom-142240567.
11. Цатурян Л.Э., Чеснюкова Л.К. Человеческий капитал, теории и методы: значение системы здравоохранения в формировании человеческого капитала региона / Уральский государственный медицинский университет. Екатеринбург: УГМУ, 2022. URL: http://elib.usma.ru/handle/usma/15411.
12. Петров В.О. Человеческий капитал как элемент развития стратегического планирования в РФ (на примере национального проекта «Здравоохранение»). Экономические науки. 2021. № 5. С. 208-220.
13. Балашова С.А., Габриелян Б.В. Человеческий капитал и снижение дохода: по результатам российского мониторинга экономического положения и здоровья населения в 2019-2022 гг. Инновации и инвестиции: возможности и перспективы. 2024. № 2. С. 205-221.
14. Макаров И.Н., Дробот Е.В., Назаренко В.С. и др. Устойчивое инновационное развитие, зелёная экономика и человеческий капитал: базисная триада государственной политики экономического развития регионов. Экономика, предпринимательство и право. 2023. Т. 13, № 12. С. 6255-6274. DOI 10.18334/epp.13.12.120516. EDN: TCLIAE.

Информация об авторе
Грязева Марина Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов

REFERENCES

1. Gryazeva, M.S. (2025). Financial problems and factors hindering innovative development of Russian regions. Manager, 1(107), 36-46. DOI: 10.5281/zenodo.15296435. EDN: XCTWTQ. (In Russ.)
2. Archikova, Ya.O., Dunay, R.D. (2025). Analysis of the investment climate in Russia: current trends and forecasts. Modern Student Research: collection of articles of the III International Scientific and Practical Conference, Penza, January 27, 2025. Penza: Science and Education (IP Gulyaev G.Yu.), 53-55. EDN: YRXYMV. (In Russ.)
3. Petrushevskaya, V.V., Shary, K.V. (2019). Methodological tools for financial and economic attractiveness of business entities. Scientific Journal "Manager", 1(87), 100-107. EDN: IMDJRW. (In Russ.)
4. Minfin of Russia (2025). Brief annual information on the execution of the federal budget: data on expenditures on education and other social items / Official website of the Ministry of Finance of Russia. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=80041-kratkaya_ezhegodnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_mlrd._rub. (In Russ.)
5. State Budget of the Russian Federation (2025). Federal Budget of the Russian Federation: legal information / Official website of the Government of Russia. URL: https://government.ru/rugovclassifier/60/main/. (In Russ.)
6. National Project "Education" (nd). URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Национальный_проект_«Образование». (In Russ.)
7. Healthcare expenditures in 2024: the amount of federal budget expenditures on the Ministry of Health of the Russian Federation reached 767.7 billion rubles. URL: https://vademec.ru/news/2025/04/17/minfin-v-2024-godu-raskhody-fedbyudzheta-na-minzdrav-rf-sostavili-767-7-mlrd-rubley/. (In Russ.)
8. State expenditures on education (in % of GDP): statistics (2025). Statbase.ru. URL: https://statbase.ru/data/rus-education-expenditure-share-of-gdp/. (In Russ.)
9. Shuklina, V.O. (2025). Healthcare and education expenditures as factors of human potential development. ELiS PGNIU. URL: https://elis.psu.ru/node/387686. (In Russ.)
10. Main trends and factors of human capital development in the Russian Federation at the present stage (2025). SciUp.org. URL: https://sciup.org/osnovnye-tendencii-i-faktory-razvitija-chelovecheskogo-kapitala-rf-na-sovremennom-142240567. (In Russ.)
11. Tsaturyan, L.E., Chesnyukova, L.K. (2022). Human capital, theories and methods: the importance of the healthcare system in the formation of human capital of the region / Ural State Medical University. Yekaterinburg: USMU. URL: http://elib.usma.ru/handle/usma/15411. (In Russ.)
12. Petrov, V.O. (2021). Human capital as an element of strategic planning development in the Russian Federation (on the example of the national project "Healthcare"). Economic Sciences, 5, 208-220. (In Russ.)
13. Balashova, S.A., Gabrielyan, B.V. (2024). Human capital and income reduction: based on the results of the Russian monitoring of the economic situation and health of the population in 2019-2022. Innovations and Investments: Opportunities and Prospects, 2, 205-221. (In Russ.)
14. Makarov, I.N., Drobot, E.V., Nazarenko, V.S. et al. (2023). Sustainable innovative development, green economy and human capital: the basic triad of state policy of economic development of regions. Economics, Entrepreneurship and Law, 13(12), 6255-6274. DOI: 10.18334/epp.13.12.120516. EDN: TCLIAE. (In Russ.)

Information about the author
Marina S. Gryazeva – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of Finance

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) 28.12.2025
Поступила после рецензирования 09.06.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 338.2
JEL: H12, O17, P20
EDN: EELAUX

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.6. Менеджмент

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА РОССИИ КАК ФАКТОР ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ: АНАЛИЗ ПРОТИВОРЕЧИЙ И НАПРАВЛЕНИЙ АНТИКРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Никита Сергеевич Хархардин

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: xaensk.13@gmail.com

Аннотация. **Введение.** Институциональная нестабильность российской экономики рассматривается в статье не как фон, а как источник устойчивых ограничений внешнеэкономической деятельности. Цель работы – выявить противоречия социально-экономической системы России и определить направления их антикризисного снятия.

Методы. Методологическую основу образуют институциональный, системный и антикризисный подходы. Эмпирическую базу составляют динамические ряды внешней торговли Российской Федерации за 2019-2025 годы, данные обследований НИУ ВШЭ и РСПП по импортозамещению, а также целевое экспертно-аналитическое исследование шестнадцати кризисных ситуаций в организациях-субъектах внешнеэкономической деятельности.

Результаты. Показано, что институциональный дуализм проявляется как устойчивое единство противоположных начал: рыночной и административной логики, формального равенства и фактической избирательности доступа к ресурсам, правовой нормы и неформальной практики. Издержки двойного соответствия образуют надбавку к внешнеэкономической операции, не связанную ни с технологией, ни с конъюнктурой. Динамика торговли демонстрирует отсутствие устойчивого тренда и неспособность сервисного сегмента компенсировать товарные колебания. Различение уровней импортозамещения показало, что маршрутное и товарное замещение не снимают исходной зависимости, тогда как производственное и технологическое меняют её природу. Экспертное исследование выявило парадокс: нарушения обнаруживаются быстро, но восстанавливаются медленно, а ведущим барьером выступает отсутствие заранее подготовленной альтернативы.

Обсуждение. Сделан вывод, что антикризисное развитие предполагает не набор мер поддержки, а согласование институциональных противоположностей через обеспечение исполнимости формальных норм. Предложены направления, привязанные к конкретным противоречиям и снабжённые измеримыми индикаторами проверки.

Ключевые слова: социально-экономическая система, институциональная нестабильность, антикризисное управление, институциональный дуализм, экономическая устойчивость, трансформационная экономика, внешнеэкономическая деятельность.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Хархардин Н.С. Социально-экономическая система России как фактор институциональной нестабильности: анализ противоречий и направлений антикризисного развития внешнеэкономической деятельности. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 62-76. EDN: EELAUX

© Хархардин Н.С., 2026

UDC 338.2
JEL: H12, O17, P20
EDN: EELAUX

Original scientific article
HAC 5.2.6. Management

RUSSIA'S SOCIO-ECONOMIC SYSTEM AS A FACTOR OF INSTITUTIONAL INSTABILITY: ANALYSIS OF CONTRADICTIONS AND DIRECTIONS OF ANTI-CRISIS DEVELOPMENT

Nikita S. Kharkhardin

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management Donetsk brunch of RANEPA, Russian Federation, Donetsk People's Republic, 283015, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: xaensk.13@gmail.com

Annotation. **Introduction.** Institutional instability of the Russian economy is examined in the article not as a background but as a source of persistent constraints on foreign economic activity. The purpose of the study is to identify the contradictions of Russia's socio-economic system and to determine the directions for their anti-crisis resolution.

Methods. The methodological basis comprises institutional, systemic and anti-crisis approaches. The empirical base includes dynamic series of foreign trade of the Russian Federation for 2019-2025, survey data from HSE and RSPP on import substitution, and a targeted expert-analytical study of sixteen crisis situations in organisations engaged in foreign economic activity.

Results. Institutional dualism is shown to manifest itself as a stable unity of opposite principles: market and administrative logic, formal equality and actual selectivity of access to resources, legal norm and informal practice. The costs of dual compliance form a surcharge on a foreign economic transaction unrelated to either technology or market conditions. Trade dynamics demonstrate the absence of a stable trend and the inability of the services segment to offset commodity fluctuations. The differentiation of import substitution levels shows that routing and product substitution do not remove the original dependence, whereas industrial and technological substitution change its nature. The expert study reveals a paradox: violations are detected quickly but recovered slowly, with the lack of a pre-prepared alternative as the leading barrier.

Discussion. It is concluded that anti-crisis development presupposes not a set of support measures but the reconciliation of institutional opposites through ensuring the enforceability of formal norms. Directions are proposed that are tied to specific contradictions and provided with measurable verification indicators.

Keywords: socio-economic system, institutional instability, anti-crisis management, institutional dualism, economic stability, transformational economy, foreign economic activity.

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

For citation: Kharkhardin, N.S. (2026). Russia's socio-economic system as a factor of institutional instability: analysis of contradictions and directions of anti-crisis development. Public administration and law, 3(11), 62-76. EDN: EELAUX

Введение

Современная социально-экономическая система Российской Федерации формировалась в условиях перехода от планово-государственной модели к рыночной, что обусловило наличие в её структуре элементов различных экономических укладов. В результате в российской экономике закрепилась гибридная модель, сочетающая капиталистические рыночные механизмы с остаточными чертами государственного регулирования и перераспределения, характерными для социалистического типа хозяйствования.

Такое сочетание создаёт институциональный дуализм, который проявляется в противоречии между формальными и неформальными институтами, различием экономических мотиваций субъектов и неоднородностью экономической среды. Эти противоречия усиливаются под воздействием внешнеэкономических шоков, санкционных ограничений и глобальных кризисных процессов, что делает социально-экономическую систему России уязвимой и подверженной институциональной нестабильности.

Соединение в рамках одного исследования социально-экономической системы, институциональной нестабильности и внешнеэкономической деятельности не является механическим. Эти три категории связаны причинной последовательностью, в которой каждая предыдущая создаёт условия для следующей. Институциональное устройство экономики определяет не только формальный набор правил, но и фактическую предсказуемость их применения. Когда формальные нормы и реальные практики хозяйственного поведения расходятся, экономический агент вынужден расходовать ресурсы не на производственные цели, а на приспособление к неопределённости: на поиск и верификацию сведений о действительных правилах доступа к рынкам, ресурсам и расчётной инфраструктуре; на заключение и перезаключение контрактов, условия которых могут быть пересмотрены под влиянием административного или неформального фактора; на защиту прав собственности и ожиданий от неблагоприятного изменения

© Kharkhardin N.S., 2026

институциональной среды. Каждая из этих операций имеет свою стоимость, и в совокупности они образуют устойчивую надбавку к издержкам ведения внешнеэкономической деятельности, не связанную ни с технологией, ни с рыночной конъюнктурой как таковой. Для организаций-субъектов ВЭД такая надбавка проявляется особенно отчётливо: удлиняются сроки согласования и подтверждения сделок, возрастает потребность в резервах на случай пересмотра условий, снижается горизонт планирования, а внешнеэкономические контракты начинают оцениваться не столько по доходности, сколько по вероятности их беспрепятственного исполнения. Тем самым институциональный дуализм трансформируется в устойчивое ограничение внешнеэкономической активности, а нестабильность приобретает не конъюнктурный, а воспроизводимый характер. Именно поэтому социально-экономическая система рассматривается в работе не как фон, а как источник институциональной нестабильности, а внешнеэкономическая деятельность – не как отдельная сфера, а как область, в которой эта нестабильность получает наиболее отчётливое проявление.

В контексте антикризисного управления понимание природы данной нестабильности приобретает особое значение. От характера взаимодействия рыночных и государственных механизмов зависит эффективность управленческих решений, направленных на устойчивость внешнеэкономической деятельности, адаптацию организаций к внешним вызовам и повышение экономической безопасности государства.

Цель исследования

Цель исследования – провести анализ институциональных противоречий современной социально-экономической системы России и определить направления её антикризисного развития.

Задачи исследования: раскрыть сущность институционального дуализма и его проявления в российской экономике; определить ключевые источники институциональной нестабильности, оценить влияние социально-экономической модели на антикризисное управление, обосновать направления институционального и антикризисного совершенствования системы.

Методы исследования

Работа опирается на институциональный, системный и антикризисный подходы. Применены анализ нормативных документов и статистики, сравнительный анализ, типологизация и экспертное оценивание. Эмпирическую базу образуют динамические ряды внешней торговли Российской Федерации за 2019-2025 годы, данные обследований НИУ ВШЭ и РСПП по импортозамещению, а также целевое экспертно-аналитическое исследование шестнадцати кризисных ситуаций в организациях-субъектах внешнеэкономической деятельности. Выборка носила целевой характер, что ограничивает перенос выводов на генеральную совокупность.

Результаты исследования и их обсуждение

Изучение социально-экономических систем занимает ключевое место в экономической теории и институциональной экономике. Эволюция подходов к их пониманию отражает смену парадигм – от классического рыночного либерализма до системного и институционального анализа, который рассматривает экономику как сложный организм, функционирующий в рамках формальных и неформальных норм.

Согласно классическим представлениям (А. Смит, Д. Рикардо, Ж.-Б. Сэй), основой экономического развития выступает свободное взаимодействие субъектов на рынке, а государство выполняет ограниченные функции. Однако с конца XIX – начала XX века акценты в теории сместились в сторону взаимозависимости экономических, социальных и политических институтов [1; 2], что особенно ярко проявилось в работах К. Поланьи, Д. Гэлбрейта, Й. Шумпетера, Г. Мюрдаля.

В середине XX века сложилось понимание экономики как социально встроенной системы «embedded economy», в которой рыночные механизмы не существуют изолированно от норм, ценностей и институтов общества. Это дало основу для формирования институциональной школы, ключевые положения которой развивали Т. Веблен, Д. Норт, О. Уильямсон, Э. Остром. По их мнению, экономическое развитие определяется качеством институтов, то есть правил и ограничений, регулирующих поведение экономических агентов [3; 4]. Именно от согласованности этих институтов зависит устойчивость социально-экономической системы.

Российская институциональная мысль, представленная работами С. Глазьева, В. Полтеровича, А. Олейника, Р. Нуреева, акцентирует внимание на противоречивом характере постсоветских трансформаций. Российская экономика, пройдя путь от плановой системы к рыночной, сформировала гибридную институциональную структуру, в которой сочетаются элементы капитализма, этатизма и патримониализма [5; 6; 7; 8]. Такой институциональный дуализм выражается в:

сосуществовании рыночных стимулов и административно-бюрократического регулирования;

асимметрии собственности и неравенстве доступа к ресурсам;

неустойчивости прав собственности и доминировании неформальных практик.

Перечисленные проявления инсти-

туционального дуализма не следует рассматривать как простой набор разнородных дефектов хозяйственного механизма. Каждое из них представляет собой устойчивое единство противоположных начал, и именно это единство определяет воспроизводимость институциональной нестабильности. Противоречие между рыночными стимулами и административно-бюрократическим регулированием состоит не в том, что одно начало вытесняет другое, а в том, что оба одновременно предъявляют к хозяйствующему субъекту взаимоисключающие требования: рыночная логика ориентирует на эффективность, скорость и добровольность сделки, административная – на согласованность, подконтрольность и предварительное одобрение. Субъект, действующий в такой среде, вынужден одновременно доказывать свою эффективность и подтверждать лояльность установленному порядку, а издержки этого двойного соответствия ложатся на внешнеэкономическую операцию. Асимметрия собственности и неравенство доступа к ресурсам образуют вторую диалектическую пару: формальное равенство участников рынка, закреплённое в правовых нормах, вступает в противоречие с фактической избирательностью доступа к капиталу, инфраструктуре, заказам и разрешительным процедурам. Чем сильнее формальное равенство декларируется, тем заметнее становится его расхождение с практикой, и тем выше оказывается ценность неформального ресурса – связи, статуса, административного покровительства. Наконец, неустойчивость прав собственности и доминирование неформальных практик представляют собой третью пару, в которой норма и поведение меняются местами: формальный институт сохраняется как декларация, а реальное распределение прав и обязательств закрепляется вне правового поля. Диалектическое снятие этих противоречий не может быть достигнуто усилением одного из начал – ни дальнейшей централизацией, ни декларативной либерализацией. Оно предполагает согласование противоположностей через такое изменение институциональной среды, при котором формальные нормы становятся исполнимыми, а неформальные практики перестают быть единственным способом решения хозяйственных задач. Именно в этом состоит содержание антикризисной трансформации, а не в наборе отдельных мер поддержки.

С методологической точки зрения анализ российской социально-экономической системы требует системного и междисциплинарного подхода, включающего: институциональный анализ, системный анализ и антикризисный подход.

Таким образом, теоретико-методологическая база исследования опирается на институциональную экономику, системную теорию управления и антикризисный менеджмент, что позволяет рассматривать социально-экономическую систему России как неустойчивую динамическую структуру, подверженную внутренним и внешним противоречиям.

Социально-экономическая система современной России сформировалась как результат постсоветской трансформации, в ходе которой была разрушена централизованная плановая экономика и внедрены рыночные институты. Однако внедрение рыночных механизмов происходило в условиях институциональной незрелости, отсутствия эффективных механизмов контроля и правового регулирования, что привело к формированию противоречивой гибридной модели.

Сущность этой модели заключается в сочетании капиталистических рыночных отношений с государственным регулированием, перераспределением и зависимостью от природных ресурсов. Такая структура формально приближает Россию к рыночным экономикам, однако фактически она характеризуется высокой степенью институциональной неоднородности.

Одним из ключевых признаков социально-экономической системы России является институциональный дуализм, проявляющийся в расхождении между формальными институтами (законами, нормами, стратегиями) и неформальными практиками (корпоративные связи, клиентелизм, административные ресурсы).

По Д. Норту, эффективность экономики зависит не столько от наличия институтов, сколько от соответствия между формальными и неформальными правилами [3]. В России данное соответствие нарушено.

Формально провозглашённые рыночные институты – свобода конкуренции, защита собственности, равный доступ к ресурсам – нередко деформируются неформальными ограничениями, бюрократическим контролем и административными барьерами [9]. Это приводит к нестабильности деловой среды и снижению доверия участников рынка к государственным институтам.

В таких условиях антикризисные механизмы, основанные на прозрачности и самоорганизации, теряют эффективность, а предприятия вынуждены использовать адаптивные и неформальные стратегии выживания.

Прежде чем переходить к структурным характеристикам внешней торговли, необходимо зафиксировать её динамические параметры, поскольку именно они определяют ту среду, в которой действуют организации-субъекты внешнеэкономической деятельности. Период 2019-2025 годов не образует ни устойчивого тренда, ни циклической последовательности: товарный экс-

порт прошёл через пандемийное сжатие, восстановительный подъём и рекордный уровень 2022 года, после чего утратил значительную часть достигнутого объёма. Импорт при этом колебался заметно слабее экспорта, и соотношение этих двух траекторий непосредственно отразилось на внешнеторговом сальдо. Значимым для хозяйственной практики является не столько сам уровень показателей, сколько скорость их изменения: подъём и последующее сжатие уложились в два года, что затрудняет планирование поставок, рынков и расчётов на уровне отдельной организации. Дополнительный разрыв обнаруживается при сопоставлении товарного и сервисного сегментов. Товарный экспорт отвечал на внешние события резкими амплитудными колебаниями, тогда как сервисный сегмент сохранял отрицательное сальдо на протяжении всего периода и компенсирующей роли по отношению к товарным колебаниям не выполнял. Агрегированные данные не раскрывают состава этого разрыва по видам услуг, но сам факт устойчивого превышения платежей над поступлениями показывает, что сервисный сегмент образует самостоятельное направление внешних расчётов, а не дополнение к товарной торговле. Динамика внешней торговли Российской Федерации в стоимостном выражении представлена в таблице 1.

Таблица 1. Динамика внешней торговли Российской Федерации в 2019-2025 гг., млрд долл. США [составлено автором по данным Банка России (методология платёжного баланса) [10]]
Table 1. Dynamics of the foreign trade of the Russian Federation in 2019-2025, billion US dollars [compiled by the author based on data from the Bank of Russia (balance of payments methodology) [10]]

Год	Экспорт товаров	Импорт товаров	Сальдо товаров	Экспорт услуг	Импорт услуг	Сальдо услуг
2019	419,7	253,9	165,8	62,0	98,5	(36,5)
2020	333,5	240,1	93,4	48,0	64,7	(16,8)
2021	494,2	301,0	193,1	55,6	75,9	(20,3)
2022	592,1	276,5	315,6	48,8	70,9	(22,1)
2023	424,7	303,1	121,7	40,5	76,6	(36,1)
2024	433,6	301,5	132,1	43,1	81,3	(38,3)
2025	419,5	306,4	113,2	46,3	94,9	(48,6)

Приведённые значения показывают, что сужение положительного сальдо по товарам после 2022 года происходило преимущественно со стороны поступлений, а не за счёт сопоставимого сокращения закупок за рубежом. Импорт удерживался в относительно узком коридоре, тогда как экспортная выручка снижалась быстрее. Для организации-субъекта ВЭД это означает повышение чувствительности итогового финансового результата к любому дальнейшему сокращению экспорта или удорожанию ввоза. Устойчивость в такой среде определяется не удачным годом, а способностью удерживать платёжеспособность при разнонаправленном движении товарных и сервисных потоков. Отдельного внимания заслуживает и то, что сервисный сегмент не выполнял компенсирующей функции: его отрицательное сальдо расширялось на протяжении всего периода, а в 2025 году достигло наибольшего значения за рассматриваемые годы. Это означает, что организации, ориентированные на экспорт услуг или зависящие от импорта сервисного сопровождения, не могли опереться на благоприятную динамику этого сегмента при ухудшении товарной конъюнктуры.

Ключевым экономическим противоречием современной модели является сырьевая ориентация национальной экономики (табл. 2).

Таблица 2. Структура экспорта России за 2024 год [составлено автором по данным Федеральной таможенной службы [11]]
Table 2. Structure of Russia's exports in 2024 [compiled by the author based on data from the Federal Customs Service [11]]

Товарная группа	Доля в экспорте, %	Доля ВВП, %
Энергетические ресурсы	53	18
Металлы и металлоизделия	12	5
Машиностроение и оборудование	8	4
Химическая продукция	7	3
Пищевая продукция	6	2
Прочие	14	3

На протяжении последних десятилетий экспорт природных ресурсов (нефти, газа, металлов) формирует основную часть валютных поступлений и доходов бюджета. По данным Федеральной таможенной службы и Банка России, доля энергоносителей в экспорте в 2024 году составила около 53-55%, что свидетельствует о сохраняющейся зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры. Эта структура приводит к ряду последствий:

высокая чувствительность к колебаниям мировых цен на сырьё;

ослабление производственного сектора и технологического развития;

зависимость бюджетной системы от экспортных доходов;

торможение инновационного и промышленного потенциала.

Структурная зависимость от импорта не устраняется простым восстановлением поставок. Различие между восстановленной операцией и снятой зависимостью имеет принципиальное значение для оценки устойчивости организации-субъекта внешнеэкономической деятельности. Организация способна получить прежнее иностранное оборудование новым маршрутом и остаться привязанной к его программному обеспечению, документации и сервису; перевести торговлю в другой регион, не приобретя при этом ни новых поставщиков, ни новых покупателей. Восстановленный объём поставок в таких случаях сохраняет исходную зависимость, меняя лишь форму её проявления. Именно поэтому импортозамещение не может оцениваться по одному факту замещения – значение имеют его глубина, охват критических позиций и способность организации управлять полным жизненным циклом используемой технологии. По глубине изменения зависимости замещение целесообразно разграничивать на четыре уровня. Маршрутное замещение сохраняет иностранный товар, изменяя лишь канал поставки, юрисдикцию или посредника; товарное переводит потребность на функциональный аналог; производственное предполагает выпуск или локализацию внутри страны; технологическое охватывает собственные компетенции по разработке, производству, модернизации и сервисному обслуживанию изделия на протяжении его жизненного цикла. Различие между этими уровнями не терминологическое: каждый из них сохраняет собственный тип зависимости и создаёт собственные риски. Уровни импортозамещения и сохраняющаяся на каждом из них зависимость представлены в таблице 3.

Таблица 3. Уровни импортозамещения и сохраняющаяся зависимость организации-субъекта ВЭД [составлено автором на основе данных обследований НИУ ВШЭ и РСПП [12]]
Table 3. Levels of import substitution and the ongoing dependence of the organization subject of foreign economic activity [compiled by the author based on data from surveys conducted by the Higher School of Economics and the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs [12]]

Уровень	Наблюдаемое изменение	Сохраняющаяся зависимость и граница вывода
Маршрутное замещение	Тот же иностранный товар поступает по изменённому маршруту, через иную юрисдикцию или посредника; в том числе в рамках параллельного импорта	Сохраняется зависимость от иностранного изготовителя, исходной технологии, запасных частей, документации, программного обеспечения и сервиса; возрастают длина цепи и число точек отказа
Товарное замещение	Переход на российский либо иностранный функциональный аналог	Сам факт закупки аналога не доказывает сопоставимость качества, совокупной стоимости владения и доступности обслуживания; иностранная зависимость может лишь изменить географию
Производственное замещение	Выпуск продукции внутри страны или локализация отдельных стадий и компонентов	Может сохраняться зависимость от импортного оборудования, материалов, компонентов, программного обеспечения, технологий и прав на их использование
Технологическое замещение	Собственная способность разрабатывать, производить, модернизировать, обслуживать и восстанавливать изделие в течение жизненного цикла	Требует подтверждённых инженерных компетенций, надёжности, масштабируемости, кадрового обеспечения и экономической целесообразности; не устанавливается по факту единичной закупки или локализации

Интенсивность замещения различалась по отраслям и по глубине. В 2023 году об усилении соответствующих процессов сообщили 36% обследованных промышленных предприятий, тогда как у 62% интенсивность не изменилась. Чаще других усиление отмечали производители компьютеров, электронных и оптических изделий (51%), электрического оборудования и лекарственных средств (по 47%), автотранспортных средств (44%). Приведённые доли характеризуют активность респондентов, а не объём фактически замещённого импорта и не достигнутую технологическую независимость. К 2025 году внутри самого замещения обозначилась иерархия. Легче всего давался перевод снабжения на российских поставщиков узлов и комплектующих – к ним обращались 56,8% обследованных компаний против 37,0% в 2022 году, тогда как собственное производство машин и оборудования отметили лишь 2%, а средняя оценка доли собственных технологических разработок не превысила 24,8%. Ещё 36,9% компаний закрывали потребность поставщиками из дружественных юрисдикций, а средняя оценка доли российских технологий и технологических

процессов достигла 54,1% [13]. Распространять эти значения на всю совокупность организаций выборка не позволяет, однако она ясно разводит три несовпадающих явления: расширение закупок внутри страны, переориентацию на другие иностранные источники и формирование собственных технологических компетенций. Разная скорость этих явлений и составляет предмет анализа устойчивости. Снабжение у российских поставщиков восстанавливалось заметно быстрее, чем накапливались собственные технологические разработки, и за расхождением темпов стоит разница между оперативным решением задачи и глубоким снижением технологической зависимости [15]. Маршрутное и товарное замещение возвращают поставку в короткий срок, но исходная зависимость либо сохраняется, либо переходит к новому иностранному поставщику. Производственное и технологическое замещение требуют длительного цикла, инвестиций, инженерных компетенций и сервисной инфраструктуры, зато меняют саму природу зависимости. Оценивать устойчивость по одному факту замещения нельзя – значение имеют его уровень, охват критических позиций и способность организации управлять полным жизненным циклом используемой технологии.

Наряду с сырьевой зависимостью, системную уязвимость формирует и незавершённость импортозамещения. Как показано в таблице 3, маршрутное и товарное замещение восстанавливают поставку, но не снимают исходной зависимости. Внешнеэкономические кризисы и санкционные ограничения напрямую трансформируются во внутренние кризисные явления, что ограничивает возможности государства по реализации устойчивой антикризисной политики.

Современная российская модель характеризуется доминированием государства в стратегических отраслях – энергетике, транспорте, оборонном комплексе, финансовом секторе. Государство выступает одновременно регулятором, собственником и участником рынка, что создаёт конфликт интересов и снижает эффективность рыночных механизмов. С одной стороны, это обеспечивает макроэкономическую стабильность, возможность мобилизационного управления в кризисных условиях. С другой – усиливает концентрацию капитала, снижает предпринимательскую активность и инновационную динамику.

Такая форма «государственного капитализма» в сочетании с неформальными связями бизнеса и власти формирует патримониальную систему, где доступ к экономическим ресурсам определяется не только экономическими, но и административными факторами.

Не менее значимым элементом институциональной нестабильности выступает социальное неравенство. Несмотря на устойчивый уровень занятости, сохраняется значительный разрыв в доходах населения, высокий уровень региональной асимметрии и различие в доступе к социальным благам, что видно из табл. 4.

Таблица 4. Региональные различия в доходах и промышленном развитии за 2024 год [составлено автором на основе данных [13]]
Table 4. Regional differences in income and industrial development in 2024 [compiled by the author based on data from [13]]

Регион	ВВП на душу населения, тыс. руб.	Индекс промышленного производства к 2015 г.	Уровень безработицы, %
Москва	1 800	120	3,5
Санкт-Петербург	1 500	110	3,8
Республика Татарстан	900	105	4,2
Свердловская область	850	102	4,5

По данным Росстата, коэффициент «Джини» в России стабильно находится в диапазоне 0,38-0,40, что указывает на высокий уровень дифференциации доходов. Исходя из чего социальное неравенство снижает внутренний спрос, усиливает напряжённость и ослабляет социальную базу устойчивого развития. Во время внешнеэкономических кризисов это становится фактором, ограничивающим потенциал антикризисного восстановления.

В условиях описанных противоречий российская социально-экономическая система демонстрирует управленческую инерцию – неспособность быстро адаптироваться к новым вызовам. Сложившиеся институты ориентированы на сохранение статус-кво, а не на развитие и инновации. Реализация реформ, направленных на диверсификацию экономики, сталкивается с бюрократическими и институциональными ограничениями, что снижает результативность антикризисных мер.

Таким образом, современная модель характеризуется высокой степенью структурной и институциональной уязвимости, что требует системного переосмысления направлений её антикризисного развития.

Эффективность антикризисного управления в любой экономике определяется

институциональной средой, в рамках которой формируются управленческие решения, распределяются ресурсы и реализуются меры стабилизации.

В российской экономике данная среда отличается высокой неоднородностью, что снижает результативность даже концептуально верных управленческих решений. Институциональные факторы нестабильности проявляются в нескольких ключевых аспектах, оказывающих прямое влияние на способность государства и бизнеса противостоять кризисным явлениям, рассмотрим их взаимосвязь на рис. 1.

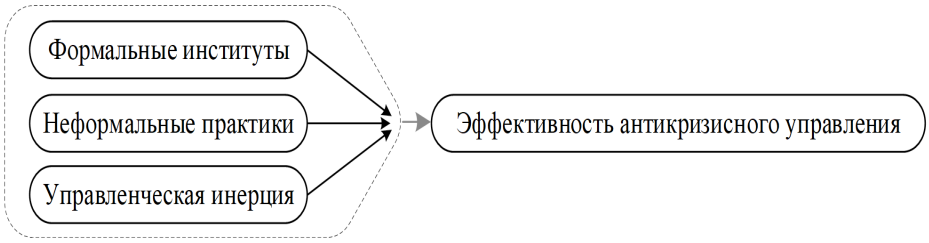

Рисунок 1. Институциональная нестабильность и антикризисное управление [составлено автором]
Figure 1. Institutional instability and crisis management [compiled by the author]

Одной из базовых причин ограниченной эффективности антикризисной политики является расхождение между формальными и неформальными институтами управления. Это снижает прозрачность и предсказуемость антикризисных механизмов, создавая среду, в которой экономические агенты ориентируются не на правила, а на индивидуальные договорённости. В результате формируется эффект институциональной неопределённости – организации не могут рационально прогнозировать последствия своих действий, что ослабляет их способность к стратегическому планированию и устойчивости.

Российская система государственного управления традиционно отличается высокой степенью централизации. В кризисных условиях это обеспечивает возможность быстрой мобилизации ресурсов, но одновременно снижает адаптивность и гибкость на уровне регионов и предприятий.

Антикризисные меры часто носят универсальный, директивный характер, не учитывая отраслевые и территориальные различия. Отсутствие эффективных каналов обратной связи между центральными органами власти, региональными структурами и реальным сектором приводит к тому, что управленческие решения запаздывают и не соответствуют специфике конкретных ситуаций. Это усиливает эффект институциональной инерции – замедленной реакции системы на внешние и внутренние кризисные стимулы.

Одной из слабых сторон российской модели является недостаточная развитость горизонтальных связей между хозяйствующими субъектами, профессиональными сообществами и деловыми объединениями.

В западных экономиках важную антикризисную роль играют саморегулируемые организации, отраслевые ассоциации, кластеры и кооперационные сети, способные быстро мобилизовать внутренние ресурсы.

В России же такие механизмы развиты фрагментарно, что обусловлено исторической зависимостью от вертикальных форм управления. Это приводит к тому, что субъекты внешнеэкономической деятельности в кризисных условиях действуют изолированно, не формируя коллективных механизмов адаптации. Отсутствие сетевого взаимодействия ограничивает потенциал антикризисного обмена информацией, технологий и ресурсов.

Фундаментальным условием устойчивого антикризисного управления является доверие к институтам – государственным, финансовым, правовым. Низкий уровень институционального доверия в России приводит к росту трансакционных издержек, отказу бизнеса от долгосрочных стратегий и предпочтению краткосрочных, «оборонительных» моделей поведения. Это подрывает инвестиционную активность, затрудняет реализацию структурных реформ и инновационных проектов. В результате антикризисные меры приобретают реактивный характер, направленный на устранение последствий, а не причин кризисов.

Институциональная уязвимость российской экономики усиливается внешними ограничениями – санкционными режимами, ограничением доступа к технологиям и капиталам, зависимостью от экспортных рынков. В этих условиях даже внутренние антикризисные решения оказываются ограниченными по эффективности, поскольку реализуются в контексте внешне навязанных барьеров.

При этом институциональная система часто не успевает адаптироваться к новой реальности: нормативно-правовая база и управленческие процедуры отстают от динамики международных изменений, что снижает результативность внешнеэкономических стратегий и механизмов защиты национальных интересов. Ключевые институциональные риски рассмотрим в табл. 5.

Таблица 5. Ключевые институциональные риски России [составлено автором]
Table 5. Key institutional risks in Russia [compiled by the author]

Фактор	Проявление	Влияние на управление
Несогласованность институтов	Расхождение формальных и неформальных правил	Снижение предсказуемости решений
Централизация управления	Решения принимаются на федеральном уровне	Замедление реакции на локальный кризис
Недостаток доверия к институтам	Низкая прозрачность и предсказуемость	Снижение инвестиционной активности
Сырьевая зависимость	Высокая доля энергоносителей в экспорте	Экономика уязвима к внешним шокам

Приведённая систематизация рисков опирается не только на теоретический анализ, но и на результаты целевого экспертно-аналитического исследования, в рамках которого были изучены шестнадцать кризисных ситуаций, имевших место в организациях-субъектах внешнеэкономической деятельности с 2021 года. Участниками исследования выступили шестнадцать специалистов, из которых четырнадцать занимали должности руководителей организаций или функциональных подразделений, а все обладали не менее чем одиннадцатилетним релевантным опытом. Такая выборка не является статистически репрезентативной для всей совокупности российских организаций-субъектов ВЭД, и приводимые далее значения характеризуют именно исследованную совокупность. Однако они позволяют зафиксировать устойчивые соотношения, которые не выводятся из агрегированной статистики. Первое из них касается разрыва между скоростью обнаружения нарушения и скоростью его устранения. В тринадцати случаях из шестнадцати кризисная ситуация была распознана не позднее конца первой недели, причём в одном случае – до появления заметных последствий. Это опровергает распространённое представление о том, что организации страдают прежде всего от позднего выявления проблем. Раннее обнаружение оказывается условием необходимым, но недостаточным: восстановление в требуемом объёме и в приемлемые сроки было достигнуто лишь в одном случае из шестнадцати. В одиннадцати случаях основная деятельность была восстановлена, но ценой дополнительных издержек и сохраняющихся зависимостей; ещё в четырёх восстановление осталось частичным при сохранении существенных ограничений. Второе устойчивое соотношение связано с составом барьеров, препятствовавших быстрому решению. Ведущим барьером эксперты назвали отсутствие заранее подготовленной альтернативы – двенадцать случаев из шестнадцати. Недостаток средств или высокая стоимость решения отмечены в девяти случаях, ограничения законодательства, банков, таможни, сертификации или контрагентов – в восьми, зависимость от единственного покупателя, поставщика, маршрута либо технологии и нехватка времени на проверку решения – по шесть раз. Долгое внутреннее согласование названо лишь однажды. Таким образом, барьеры концентрируются не в скорости принятия решения, а в отсутствии подготовленных вариантов и ресурсов для их реализации. Третье соотношение касается природы остаточных ограничений. Повышенные расходы или сниженная рентабельность отмечены во всех шестнадцати случаях, зависимость от ограниченного числа покупателей, поставщиков, маршрутов или технологий – в четырнадцати, дополнительная финансовая нагрузка – в двенадцати, удлинившийся производственный, платёжный или логистический цикл – в одиннадцати, правовые и репутационные риски – в десяти, повышенная нагрузка на персонал или дефицит компетенций – в восьми. Вариант, при котором существенных ограничений не сохранилось, не выбрал ни один эксперт. Природа этих ограничений неоднородна: часть представляет собой цену адаптации, часть – перенесённую в смежный контур зависимость. Именно последние и формируют тот воспроизводимый механизм, который в работе определяется как межконтурный дисбаланс устойчивости. Обобщённые результаты экспертного исследования представлены в таблице 6.

Таблица 6. Результаты экспертного исследования кризисных ситуаций в организациях-субъектах ВЭД [составлено автором по результатам собственного целевого экспертно-аналитического исследования]*
Table 6. Results of an expert study of crisis situations in organizations engaged in foreign trade activities [compiled by the author based on the results of their own targeted expert and analytical study]*

Показатель	Категория	Число случаев	Доля, %
Скорость обнаружения	До появления заметных последствий	1	6,3
Скорость обнаружения	В течение первых трёх дней	6	37,5
Скорость обнаружения	В течение первой недели	6	37,5
Скорость обнаружения	В течение первого месяца	1	6,3

Продолжение табл. 6
Continuation of table 6

Показатель	Категория	Число случаев	Доля, %
Скорость обнаружения	После возникновения существенных последствий	2	12,5
Результат восстановления	В требуемом объёме и в приемлемые сроки	1	6,3
Результат восстановления	Основная работа восстановлена, но остались издержки или зависимости	11	68,8
Результат восстановления	Частичное восстановление при сохранении существенных ограничений	4	25,0
Ведущий барьер	Отсутствие заранее подготовленной альтернативы	12	75,0
Ведущий барьер	Недостаток средств или высокая стоимость решения	9	56,3
Ведущий барьер	Ограничения законодательства, банков, таможни, сертификации или контрагентов	8	50,0
Ведущий барьер	Зависимость от единственного покупателя, поставщика, маршрута или технологии	6	37,5
Ведущий барьер	Нехватка времени на проверку решения	6	37,5
Ведущий барьер	Долгое внутреннее согласование	1	6,3
Остаточное ограничение	Повышенные расходы или сниженная рентабельность	16	100,0
Остаточное ограничение	Зависимость от ограниченного числа покупателей, поставщиков, маршрутов или технологий	14	87,5
Остаточное ограничение	Дополнительная финансовая нагрузка	12	75,0
Остаточное ограничение	Удлинившийся производственный, платёжный или логистический цикл	11	68,8
Остаточное ограничение	Правовые, регуляторные или репутационные риски	10	62,5
Остаточное ограничение	Повышенная нагрузка на персонал или дефицит компетенций	8	50,0

* ответы по барьерам и остаточным ограничениям допускали множественный выбор, поэтому сумма долей превышает 100 %

Приведённые значения не претендуют на статистическую репрезентативность и не распространяются на генеральную совокупность организаций-субъектов ВЭД. Их назначение – показать устойчивые соотношения, которые воспроизводятся в исследованной совокупности и не улавливаются агрегированными показателями. Выборка носила целевой характер: преобладали руководители и средние организации, полностью отсутствовали организации, занятые исключительно импортом. Эти смещения известны и не скрываются, поскольку задача состояла не в измерении распространённости явления, а в проверке того, приводит ли выявленная институциональная конфигурация к наблюдаемым последствиям.

Таким образом, институциональные факторы нестабильности – несогласованность институтов, централизация управления, слабость горизонтальных связей и дефицит доверия – создают ограничения для эффективного антикризисного управления. Это требует перехода от реактивной модели кризисного реагирования к проактивной институциональной политике, направленной на повышение согласованности институтов и управленческую адаптивность системы.

Проведённый анализ позволяет перейти от констатации противоречий к определению направлений их снятия. Принципиально, что эти направления не выводятся из общих соображений о желательности устойчивого развития – каждое из них отвечает на конкретное противоречие. Соответствие выявленных проблем и предлагаемых мер представлено в таблице 7.

Таблица 7. Соответствие выявленных проблем и направлений антикризисного развития [составлено автором]
Table 7. Correspondence between identified problems and areas for anti crisis development [compiled by the author]

Выявленная проблема	Направление решения	Ожидаемый эффект	Индикатор проверки
Высокая волатильность экспортной выручки при узком коридоре импорта	Поддержка несырьевого экспорта с целевыми ориентирами по доле машиностроения	Снижение чувствительности внешнеторгового результата к сырьевой конъюнктуре	Доля несырьевого неэнергетического экспорта в общем объёме
Устойчивое отрицательное сальдо по услугам, не компенсирующее товарные колебания	Развитие экспорта услуг: транспортных, инженерных, цифровых, образовательных	Формирование второго независимого источника валютных поступлений	Сальдо торговли услугами

Продолжение табл. 7
Continuation of table 7

Выявленная проблема	Направление решения	Ожидаемый эффект	Индикатор проверки
Сохранение сырьевой доминанты в экспорте	Стимулирование высоких переделов через закупочные и налоговые механизмы	Рост доли продукции с высокой добавленной стоимостью	Доля машин и оборудования в экспорте
Маршрутное и товарное замещение не снимает зависимость	Приоритет производственного и технологического замещения над маршрутным	Снижение зависимости от иностранного жизненного цикла	Доля критических позиций с подтверждённым сценарием обслуживания
Расхождение темпов закупок внутри страны и собственных разработок	Поддержка собственных НИОКР и инженерных компетенций, а не только локализации	Сокращение разрыва между закупкой и разработкой	Доля собственных технологических разработок
Резкая региональная асимметрия	Дифференцированные меры поддержки для регионов с низким промышленным потенциалом	Снижение разрыва в ВВП на душу населения	Отношение максимального и минимального регионального ВВП
Институциональный дуализм: разрыв формальных и неформальных норм	Институциональная ревизия: упрощение процедур, снижение административных барьеров, цифровой мониторинг исполнения	Сокращение издержек двойного соответствия	Время прохождения разрешительных процедур
Централизация управления, замедленная реакция на локальные кризисы	Расширение автономии регионов и предприятий, создание региональных антикризисных центров	Ускорение реакции на кризисные события	Время от сигнала до принятия решения
Слабость горизонтальных связей	Поддержка саморегулируемых организаций, отраслевых ассоциаций, кооперационных сетей	Формирование коллективных механизмов адаптации	Число действующих отраслевых объединений
Дефицит доверия к институтам	Публичное раскрытие обоснований антикризисных решений, аудит распределения ресурсов	Рост предсказуемости и инвестиционной активности	Индекс предпринимательской уверенности
Быстрое обнаружение не приводит к быстрому восстановлению	Формирование резервов и альтернатив до наступления кризиса	Сокращение времени восстановления	Доля критических позиций с подготовленной альтернативой
Отсутствие подготовленной альтернативы – ведущий барьер	Обязательная паспортизация критических зависимостей и резервных сценариев	Снижение числа случаев с непреодолимым барьером	Доля позиций с подтверждённым резервным сценарием

Приведённое соответствие задаёт логику дальнейшего изложения: направления сгруппированы не по сферам деятельности, а по типу противоречия, которое они призваны снять. Первую группу образуют меры, направленные на преодоление структурной зависимости внешней торговли. Вторую – меры, связанные с углублением импортозамещения. Третью – институциональные преобразования, снижающие издержки двойного соответствия. Четвёртую – меры по повышению готовности организаций к кризисным воздействиям.

Преодоление структурной зависимости внешней торговли. Динамика, представленная в таблице 1, показывает, что экспортная выручка остаётся привязанной к сырьевым рынкам, а сервисный сегмент не выполняет компенсирующей функции. Отсюда следует, что простое наращивание товарного экспорта не снижает уязвимости – оно лишь увеличивает амплитуду колебаний при изменении конъюнктуры. Требуется формирование второго независимого источника валютных поступлений. Практически это означает приоритетное развитие экспорта услуг – транспортных, инженерных, цифровых, образовательных, – а также поддержку несырьевого неэнергетического экспорта с конкретными целевыми ориентирами. Опыт дружественных юрисдикций показывает, что такие программы результативны тогда, когда сочетают финансовую поддержку с формированием спроса и снятием процедурных барьеров. Изолированное субсидирование без доступа к рынку результата не даёт. Критерием проверки здесь выступает не объём выделенных средств, а динамика доли несырьевого неэнергетического экспорта и сальдо торговли услугами.

Углубление импортозамещения. Данные таблицы 3 показывают, что маршрутное и товарное замещение восстанавливают поставку в короткий срок, но исходная зависимость при этом либо сохраняется, либо переходит к новому иностранному поставщику. Производственное и технологическое замещение требуют длительного цикла, инвестиций и инженерных компетенций, зато меняют саму природу зависимости. Отсюда следует, что приоритет должен смещаться от маршрутного замещения к производственному и технологическому, а критерием оценки – становиться

не факт замещения, а доля критических позиций с подтверждённым сценарием обслуживания на межремонтном горизонте. Особого внимания требует разрыв, зафиксированный в таблице 3: закупки внутри страны растут заметно быстрее, чем накапливаются собственные технологические разработки. Это означает, что локализация сборки без передачи инженерных компетенций закрепляет зависимость в новой форме. Поддержка должна быть ориентирована на собственные НИОКР, подготовку инженерных кадров и формирование сервисной способности, а не только на организацию сборочных производств.

Снижение издержек двойного соответствия. Институциональный дуализм, описанный в таблице 5, проявляется в том, что хозяйствующий субъект вынужден одновременно доказывать эффективность и подтверждать соответствие административным требованиям. Издержки этого двойного соответствия ложатся на внешнеэкономическую операцию и снижают её конкурентоспособность. Снятие этого противоречия не достигается ни дальнейшей централизацией, ни декларативной либерализацией. Оно предполагает институциональную ревизию, направленную на упрощение регуляторных процедур, снижение административных барьеров и устранение правовой неопределённости. Ключевое условие результативности – не просто сокращение числа процедур, а обеспечение их исполнимости и предсказуемости. Именно здесь цифровой мониторинг исполнения решений приобретает антикризисный смысл: например, механизмы мониторинга в системе государственных закупок, рассмотренные в работах С.Н. Науменко, показывают, что цифровое сопровождение процедур позволяет фиксировать не декларацию, а фактическое прохождение этапов [16]. Критерием проверки выступает время прохождения разрешительных процедур и его разброс, а не количество принятых нормативных актов.

Повышение готовности организаций к кризисным воздействиям. Результаты экспертного исследования (таблица 6) показывают парадоксальную картину: организации обнаруживают нарушения быстро, но восстанавливаются медленно. Ведущим барьером названо отсутствие заранее подготовленной альтернативы, а не долгое согласование и не недостаток информации. Это означает, что основной резерв сокращения потерь лежит не в ускорении административных процедур, а в формировании резервов и альтернатив до наступления кризиса. Практически это требует обязательной паспортизации критических зависимостей: по каждой позиции, от которой зависит выполнение ключевого обязательства, должен быть зафиксирован владелец риска, допустимое время восстановления, подтверждённая альтернатива и условия её активации. Такая паспортизация не требует централизованного финансирования – она требует управленческой дисциплины и регулярного обновления данных. Опыт организаций, вошедших в исследованную совокупность, показывает, что именно подготовленные альтернативы и своевременные данные отличают случаи быстрого восстановления от случаев затяжного. Критерием проверки выступает доля критических позиций с подтверждённым резервным сценарием, а не число проведённых учений.

Формирование горизонтальных связей и институционального доверия. Слабость горизонтальных связей и дефицит доверия к институтам, зафиксированные в таблице 5, ограничивают возможности коллективной адаптации. Механизмы межсубъектного взаимодействия государства и бизнеса, рассмотренные в работах М.Е. Смелянской и С.Н. Науменко, показывают, что устойчивое развитие внешнеэкономической деятельности требует не только формальных институтов, но и работающих каналов обратной связи между государством и предпринимательским сообществом [17; 18]. В западных экономиках значительную антикризисную роль играют саморегулируемые организации, отраслевые ассоциации и кооперационные сети, способные мобилизовать ресурсы без ожидания централизованных решений. В России такие механизмы развиты фрагментарно. Их поддержка не требует масштабных вложений, но требует изменения отношения к ним: отраслевые объединения должны рассматриваться не как посредники, а как инфраструктура антикризисного обмена информацией, технологиями и ресурсами. Параллельно необходимо публичное раскрытие обоснований антикризисных решений и аудит распределения ресурсов – не как кампания, а как постоянная процедура. Индикатором здесь выступает индекс предпринимательской уверенности, а не число проведённых мероприятий.

Интеграция антикризисной политики в стратегическое планирование. Антикризисное управление не должно оставаться реакцией на внешние вызовы. Переход от «пожарного» реагирования к системному управлению рисками требует внедрения мониторинга институциональных и отраслевых рисков, создания прогнозно-аналитических центров при органах власти и корпорациях, а также включения индикаторов устойчивости и управляемости в оценку эффективности органов государственной власти и предприятий. Принципиально, что эти индикаторы не должны сводиться к усреднённым баллам: как показал анализ, усреднение способно скрыть критический провал отдельного контура.

Речь идёт о сохранении раздельного представления функциональных областей и контроле их согласованности. Критерием проверки выступает не наличие стратегии, а её связь с программами национальных проектов и стратегией социально-экономического развития до 2030 года.

Предложенные направления не являются исчерпывающими и не претендуют на универсальность. Их назначение – показать, что антикризисное развитие может быть выстроено как система мер, каждая из которых отвечает на конкретное противоречие и поддаётся проверке. Переход от деклараций к индикаторам, от перечня мероприятий к соответствию «проблема – мера – эффект» и составляет содержание предлагаемого подхода. Именно в этом состоит отличие антикризисной трансформации от набора разрозненных мер поддержки.

Выводы

Проведённое исследование показало, что современная социально-экономическая система России представляет собой гибридную институциональную модель, в которой сосуществуют и взаимодействуют элементы рыночной, административно-бюрократической и социально ориентированной экономики. Такая система, с одной стороны, обеспечивает гибкость и возможность адаптации к кризисным изменениям, а с другой – формирует внутренние противоречия и источники институциональной нестабильности.

Анализ теоретических подходов показал, что устойчивость социально-экономических систем определяется не только экономическими параметрами, но прежде всего качеством институтов – совокупностью формальных и неформальных норм, регулирующих взаимодействие субъектов. В действующей системе России ключевой проблемой остаётся рассогласованность между формальными институтами и реальными практиками экономического поведения, что приводит к деформации рыночных стимулов, ослаблению конкурентной среды и росту зависимости бизнеса от административных решений. Издержки этого двойного соответствия ложатся на внешнеэкономическую операцию и снижают её конкурентоспособность.

Особенности современной модели проявляются в институциональном дуализме – одновременном существовании рыночных и директивных механизмов регулирования, сочетании частного предпринимательства и государственного патронажа, а также в высокой роли ренты и перераспределительных механизмов. Это создаёт эффект ограниченного рыночного саморегулирования, при котором ключевые отрасли и внешнеэкономические процессы зависят от решений государства и глобальных конъюнктурных факторов.

Проведённый анализ динамики внешней торговли за 2019-2025 годы показал, что экспортная выручка остаётся привязанной к сырьевым рынкам, а сервисный сегмент не выполняет компенсирующей функции: его отрицательное сальдо расширялось на протяжении всего периода. Импорт удерживался в относительно узком коридоре, тогда как экспорт сокращался быстрее, что повысило чувствительность внешнеторгового результата к дальнейшему ухудшению конъюнктуры. Простое наращивание товарного экспорта уязвимость не снижает – оно увеличивает амплитуду колебаний.

Различение уровней импортозамещения показало, что маршрутное и товарное замещение восстанавливают поставку в короткий срок, но исходная зависимость при этом либо сохраняется, либо переходит к новому иностранному поставщику. Производственное и технологическое замещение требуют длительного цикла и инженерных компетенций, зато меняют саму природу зависимости. Расхождение темпов закупок внутри страны и накопления собственных технологических разработок означает, что локализация сборки без передачи компетенций закрепляет зависимость в новой форме.

Результаты экспертного исследования шестнадцати кризисных ситуаций выявили устойчивое соотношение, которое не выводится из агрегированной статистики: организации обнаруживают нарушения быстро, но восстанавливаются медленно. В тринадцати случаях из шестнадцати ситуация была распознана не позднее конца первой недели, однако восстановление в требуемом объёме и в приемлемые сроки достигнуто лишь в одном случае. Ведущим барьером названо отсутствие заранее подготовленной альтернативы, а не долгое согласование и не недостаток информации. Это означает, что основной резерв сокращения потерь лежит не в ускорении административных процедур, а в формировании резервов и альтернатив до наступления кризиса.

Изложенное позволяет заключить, что антикризисное развитие не сводится к набору мер поддержки. Оно предполагает согласование противоположностей через изменение институциональной среды, при котором формальные нормы становятся исполнимыми, а неформальные практики перестают быть единственным способом решения хозяйственных задач. Направления такого развития – поддержка несырьевого экспорта и экспорта услуг, приоритет производственного и технологического замещения над маршрутным, институциональная ревизия с обеспечением исполнимости процедур, паспортизация критических зависимостей и формирование горизонтальных связей – вытекают из конкретных противоречий, зафиксированных в работе, и поддаются проверке через измеримые индикаторы. Переход от де-

клараций к индикаторам, от перечня мероприятий к соответствию «проблема – мера – эффект» и составляет содержание предлагаемого подхода.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Поланьи К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени / пер. с англ. Москва: АСТ, 2002. 320 с.
2. Гэлбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество / пер. с англ. Москва: Прогресс, 2004. 602 с.
3. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
4. Веблен Т. Теория праздного класса / пер. с англ. Москва: Прогресс, 1984. 368 с.
5. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. Экономика и математические методы. 1999. Т. 35, № 2. С. 3-20.
6. Глазьев С.Ю. Рывок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладах. Москва: Книжный мир, 2018. 768 с.
7. Нуреев Р.М. Россия: особенности институциональной модели. Общественные науки и современность. 2019. № 6. С. 25-41.
8. Олейник А.Н. Институциональная экономика: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2020. 416 с.
9. Гуриев С., Сон Х. Экономика России: вызовы и перспективы. Москва: Изд. дом ВШЭ, 2021.
10. Банк России. Статистика внешнего сектора: внешняя торговля товарами и услугами (методология платёжного баланса). URL: https://cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/.
11. Федеральная таможенная служба РФ. Внешняя торговля России: статистические материалы 2024. Москва, 2025.
12. ИСИЭЗ НИУ ВШЭ. Тенденции импортозамещения в промышленности в 2022-2023 гг.; в 2023-2024 гг.: аналитические материалы. Москва: НИУ ВШЭ, 2023-2024.
13. Российский союз промышленников и предпринимателей. Импортозамещение и технологическое развитие: результаты опроса. Москва: РСПП, 2025.
14. Федеральная служба государственной статистики РФ. Основные показатели социально-экономического развития России. URL: https://rosstat.gov.ru.
15. Симачев Ю.В., Яковлев А.А., Голикова В.В. [и др.]. Адаптация российских промышленных компаний к санкциям: первые шаги и ожидания. Москва: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2023. 38 с.
16. Науменко С.Н., Беганская И.Ю. Организация системы мониторинга государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике. Вести Автомобильно-дорожного института = Bulletin of the Automobile and Road Institute. 2024. № 3(42). С. 41-47.
17. Смелянская М.Е., Науменко С.Н. Развитие механизмов взаимодействия государства и бизнеса в контексте реализации внешнеэкономической политики РФ. Государственное управление и право. 2024. № 2(02). С. 58-79.
18. Смелянская М.Е. Взаимодействие государства и бизнеса при реализации государственной внешнеэкономической политики: механизмы, обратная связь, оценка функционирования. Государственное управление и право. 2025. № 1(05). С. 60-69.

Информация об авторе
Хархардин Никита Сергеевич – аспирант кафедры менеджмента внешнеэкономической деятельности

REFERENCES

1. Polanyi, K. (2002). The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time / transl. from English. Moscow: AST. 320 p. (In Russ.)
2. Galbraith, J.K. (2004). The New Industrial State / transl. from English. Moscow: Progress. 602 p. (In Russ.)
3. North, D. (1997). Institutions, Institutional Change and Economic Performance / transl. from English. Moscow: Foundation for Economic Book "Began". 180 p. (In Russ.)
4. Veblen, T. (1984). The Theory of the Leisure Class / transl. from English. Moscow: Progress. 368 p. (In Russ.)
5. Polterovich, V.M. (1999). Institutional traps and economic reforms. Economics and Mathematical Methods, 35(2), 3-20. (In Russ.)
6. Glazyev, S.Yu. (2018). Leap into the Future. Russia in New Technological and World-Economic Structures. Moscow: World of books. 768 p. (In Russ.)
7. Nureev, R.M. (2019). Russia: features of the institutional model. Social Sciences and Modernity, 6, 25-41. (In Russ.)
8. Oleinik, A.N. (2020). Institutional Economics: textbook. Moscow: INFRA-M. 416 p. (In Russ.)
9. Guriev, S., Son, H. (2021). Russian Economy: Challenges and Prospects. Moscow: HSE Publishing House. (In Russ.)
10. Bank of Russia. External Sector Statistics: External Trade in Goods and Services (balance of payments methodology). URL: https://cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/. (In Russ.)
11. Federal Customs Service of the Russian Federation. (2025). Russia's Foreign Trade: statistical materials 2024. Moscow. (In Russ.)
12. ISSEK NRU HSE. (2023-2024). Import Substitution Trends in Industry in 2022-2023; in 2023-2024: analytical materials. Moscow: NRU HSE. (In Russ.)
13. Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs. (2025). Import Substitution and Technological Development: survey results. Moscow: RSPP. (In Russ.)

14. Federal State Statistics Service of the Russian Federation. Main indicators of socio-economic development of Russia. URL: https://rosstat.gov.ru. (In Russ.)
15. Simachev, Yu.V., Yakovlev, A.A., Golikova, V.V. et al. (2023). Adaptation of Russian Industrial Companies to Sanctions: First Steps and Expectations. Moscow: HSE Publishing House. 38 p. (In Russ.)
16. Naumenko, S.N., Beganskaya, I.Yu. (2024). Organization of the system for monitoring state tender procurement in the Donetsk People's Republic. Bulletin of the Automobile and Road Institute, 3(42), 41-47. (In Russ.)
17. Smelyanskaya, M.E., Naumenko, S.N. (2024). Development of mechanisms of interaction between the state and business in the context of the implementation of the foreign economic policy of the Russian Federation. Public administration and law, 2(02), 58-79. (In Russ.)
18. Smelyanskaya, M.E. (2025). Interaction between the state and business in the implementation of state foreign economic policy: mechanisms, feedback, evaluation of functioning. Public administration and law, 1(05), 60-69. (In Russ.)

Information about the author
Nikita S. Kharkhardin – Postgraduate student at the Department of Foreign Economic Activity 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) 20.02.2026
Поступила после рецензирования 09.07.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 351.83
JEL: J21, J24, J68
EDN: GNMSQV

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ ВИНОГРАДАРСТВА И ВИНОДЕЛИЯ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Магомед Даниялович Магомедов[1],
Иван Дмитриевич Мацкуляк[2],
Владимир Юрьевич Линник[3]

[1]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99, e-mail: profmagomedov@mail.ru
[2]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Херсонской области «Херсонский технический университет», Херсонская обл., г. Геническ, 275500 ул. Центральная, д. 196, e-mail: mid48@mail.ru
[3]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99, e-mail: vy_linnik@guu.ru

Аннотация. **Введение.** В статье обращено внимание на значимость государственного управления в рамках выработки эффективной государственной политики, направленной на развитие виноделия и виноградарства в регионах Российской Федерации. Актуальность темы подчёркивается особым влиянием результатов, формируемых в этих отраслях, на разные аспекты жизнедеятельности граждан.

Методы. Авторами исследуются и обосновываются важные аспекты государственной политики: потребление винограда, влияющее на здоровье человека; раскрытие объективных и субъективных причин, сдерживающих рост объёмов производства винограда в стране; оценка динамики изменения посевных площадей, валовых сборов и урожайности винограда в России. Даны прогнозы развития виноградарства и виноделия в рамках государственного управления и действующих мер поддержки.

Результаты. Установлено, что посевные площади под виноградники выросли с 95,5 тыс. га в 2021 году до 113,3 тыс. га в 2025 году (прирост 18,6%), площадь плодоносящих насаждений – с 79,2 до 89,5 тыс. га. Валовой сбор винограда увеличился с 664 до 955 тыс. т (около 44%) при стабилизации урожайности на уровне 105-106 ц/га. Восемь регионов Юга России обеспечивают 99,4 % промышленного производства. В 2024 году на поддержку отрасли выделено 3,5 млрд рублей, в 2025 году – 4 млрд. Импорт вин и виноматериалов снизился более чем на 15%, доля вин повышенного качества достигла 76%.

Обсуждение. В исследовании смещён акцент на необходимости пролонгирования мер государственной поддержки отрасли; изложены и другие направления, способствующие стимулированию отечественных производителей виноматериалов и вин к увеличению производства и улучшению качества продукции. Научная и практическая значимость публикации состоит в выработке обоснованных рекомендаций в области государственной политики по повышению эффективности производства и конкурентоспособности отечественных виноградарей и виноделов.

Ключевые слова: государственная политика, государственная поддержка, государственное управление, таможенные пошлины, предприятия первичного и вторичного виноделия, виноматериалы.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Магомедов М.Д., Макуляк И.Д., Линник В.Ю. Государственная политика развития виноградарства и виноделия в регионах Российской Федерации. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 77-86. EDN: GNMSQV

© Магомедов М.Д., Макуляк И.Д., Линник В.Ю., 2026

UDC 351.83
JEL: J21, J24, J68
EDN: GNMSQV

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

STATE POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF VITICULTURE AND WINEMAKING IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Magomed D. Magomedov[1], Ivan D. Matskulyak[2], Vladimir Yu. Linnik[3]

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

[2]Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «State University of Management», Russian Federation, 109542, Moscow, 99, Ryazansky avenue; Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education of the Kherson region «Kherson Technical University», Kherson region, Genichesk, 275500, 196, Tsentralnaya st., e-mail: mid48@mail.ru

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

Annotation. **Introduction.** The article draws attention to the importance of public administration in formulating an effective state policy aimed at the development of viticulture and winemaking in the regions of the Russian Federation. The relevance of the topic is emphasised by the particular impact of the results generated in these sectors on various aspects of citizens' lives.

Methods. The authors examine and substantiate key aspects of state policy: grape consumption affecting human health; the identification of objective and subjective reasons constraining the growth of grape production in the country; and an assessment of the dynamics of sown areas, gross yields and grape productivity in Russia. Forecasts for the development of viticulture and winemaking are provided within the framework of public administration and existing support measures.

Results. Sown areas under vineyards increased from 95.5 thousand hectares in 2021 to 113.3 thousand hectares in 2025 (a growth of 18.6%), while the area of fruit-bearing plantations rose from 79.2 to 89.5 thousand hectares. Gross grape yields increased from 664 to 955 thousand tonnes (about 44%), with productivity stabilising at 105-106 centners per hectare. Eight regions of Southern Russia account for 99.4% of industrial production. In 2024, 3.5 billion roubles were allocated to support the industry, and 4 billion in 2025. Imports of wine and wine materials decreased by more than 15%, and the share of wines meeting higher quality standards reached 76%.

Discussion. The study shifts emphasis to the need to prolong state support measures for the industry; other directions are also outlined that encourage domestic producers of wine materials and wines to increase output and improve product quality. The scientific and practical significance of the publication lies in developing well-grounded recommendations in the field of state policy to enhance the efficiency of production and the competitiveness of domestic grape growers and winemakers.

Keywords: state policy, state support, customs duties, enterprises of primary and secondary winemaking, grapes, wine, wine materials, canteens and technical grape varieties.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Magomedov, M.D., Matskulyak, I.D., Linnik, V.Yu. (2026). State Policy for the development of viticulture and winemaking in the regions of the Russian Federation. Public administration and law, 3(11), 77-86. EDN: GNMSQV

Введение

Виноград – важный источник ценных веществ, оказывающих позитивное влияние на здоровье человека. В его состав входят: антиоксиданты, замедляющие старение; множество витаминов и минералов; клетчатка и ряд других веществ, поддерживающих работу организма в разных аспектах. Такая совокупность полезных веществ – лишь малая часть важных свойств продукции, создаваемой трудом виноделов и виноградарей. Актуализируя тему исследования, отметим, что в структуру продовольственной безопасности входят виноградарство и виноделие, так как они связаны с производством сельскохозяйственной продукции, а значит, возрастает их роль и значение при формировании государственной политики их развития.

Государственное управление виноделием на протяжении нескольких веков претерпевало значительные изменения, отражая экономические, политические и социальные трансформации укладов жизни. Так, в Римской империи виноградарство и виноделие активно поддерживались для обеспечения солдат и колонистов. Государство регулировало распределение земель под виноградники, контролировало качество продукции и устанавливало правила торговли. При Михаиле Фёдоровиче Романове в 1613 году был создан «сад для двора государева» в Астрахани, а уже при Петре I в 1706 году вышел указ о разведении виноградников на Дону. В Советскую эпоху виноделие даже стало частью

© Magomedov M.D., Matskulyak I.D., Linnik V.Yu., 2026

плановой экономики, но в 1985 году борьба с пьянством и алкоголизмом нанесла отрасли серьёзный урон: множество виноградников были уничтожены, а винодельческие предприятия перепрофилированы.

Цель и задачи исследования

Цель работы состоит в том, чтобы на основе обобщения практики государственного регулирования и анализа статистических данных обосновать направления государственной политики, обеспечивающие устойчивое развитие виноградарства и виноделия в регионах Российской Федерации.

Достижение поставленной цели потребовало последовательного решения нескольких задач, каждая из которых соответствует отдельному содержательному блоку работы.

Первая задача – раскрыть объективные и субъективные причины, сдерживающие рост объёмов производства винограда в стране. Решение этой задачи потребовало предварительного разграничения столовых и технических сортов винограда, поскольку их назначение и условия возделывания различаются. К объективным причинам отнесены небольшой вегетационный период в отдельных регионах страны и нехватка требуемых сортов столового винограда, произрастающих в конкретных областях, краях и республиках. К субъективным – отсутствие должной заинтересованности жителей тех регионов, где имеются благоприятные условия для выращивания, и нехватка финансовых ресурсов, необходимых для использования имеющихся возможностей увеличения производства. Отдельно рассмотрен сложившийся в стране дефицит виноматериалов, для покрытия которого приходится прибегать к дорогостоящему импорту, а также изменение географии производства после распада СССР и последующего воссоединения Крымской, Донецкой, Луганской республик и Херсонской, Запорожской областей с Российской Федерацией.

Вторая задача – оценить динамику посевных площадей, валовых сборов и урожайности винограда в России за 2021-2025 годы. Её решение опиралось на данные статистического сборника «Сельское хозяйство в России 2025» и позволило зафиксировать устойчивый рост посевных площадей с 95,5 тыс. га в 2021 году до 113,3 тыс. га в 2025 году, увеличение площади плодоносящих насаждений с 79,2 до 89,5 тыс. га, рост валового сбора с 664 до 955 тыс. т, а также стабилизацию урожайности на уровне 105-106 ц/га после пика 2022 года. Отдельно отмечена планомерная закладка новых виноградников, объём которых в 2024-2025 годах стабилизировался на уровне 23,8 тыс. га.

Третья задача – определить место основных регионов-производителей в общероссийском объёме производства винограда и охарактеризовать сложившуюся асимметрию регионального развития. Установлено, что восемь регионов Юга России обеспечивают 99,4% промышленного производства винограда, при этом в 2025 году рост отмечен в Краснодарском крае, Ставропольском крае, Севастополе, Кабардино-Балкарской Республике и Ростовской области, а снижение – в Республике Дагестан, Республике Крым и Чеченской Республике. Сделан вывод о том, что преодоление асимметричного развития регионов возможно лишь при целенаправленной государственной политике, учитывающей как потенциал, так и существующие проблемы каждого субъекта Российской Федерации.

Четвёртая задача – систематизировать действующие меры государственной поддержки отрасли, закреплённые Федеральным законом от 27.12.2019 № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии Российской Федерации» и принятыми в его исполнение нормативными актами, и охарактеризовать практику их применения. Рассмотрены формирование виноградо-винодельческих зон, система федеральных специальных марок «Вино России», сертификация качества, субсидирование закладки новых виноградников, поддержка питомниководства, налоговые льготы и вычет «1 рубль за 1 литр», поддержка экспорта и система прослеживаемости «от виноградника до бутылки». Приведены объёмы бюджетного финансирования: 3,5 млрд рублей в 2024 году и 4 млрд рублей в 2025 году. Охарактеризованы наблюдаемые результаты применения этих мер – снижение импорта вин и виноматериалов в 2025 году более чем на 15 % по отношению к 2024 году и рост доли вин, соответствующих повышенным стандартам качества, до 76 % в общем количестве тихих вин.

Пятая задача – обосновать перспективные направления развития виноградарства и виноделия и сформулировать рекомендации по совершенствованию государственной политики в этой сфере. В работе обоснованы расширение площадей под автохтонные сорта винограда, модернизация перерабатывающих предприятий, развитие логистики и экспортного потенциала, продвижение региональных брендов вина, организация энотуризма как дополнительного источника дохода виноделен, автоматизация и цифровизация производственных процессов, развитие клоновой селекции и укрепление кадрового потенциала отрасли. Сформулированы рекомендации по пролонгированию мер государственной поддержки, усилению поддержки питомниководства, снижению административных барьеров в сфере льготного кредитования и субсидирования оборудования, а также по усилению

региональной поддержки менее развитых винодельческих регионов.

Методы исследования

Методологическую основу работы составил комплекс общенаучных и специальных методов, применение которых определялось характером решаемых задач.

Анализ и синтез применялись при обработке статистических данных о посевных площадях, валовых сборах и урожайности винограда, а также при обобщении практики государственного регулирования отрасли. Это позволило представить разрозненные показатели в виде целостной картины развития виноградарства и виноделия за 2021-2025 годы.

Сравнительный метод использовался для сопоставления показателей по годам и по регионам. Он дал возможность зафиксировать устойчивый рост посевных площадей и валовых сборов, стабилизацию урожайности после пика 2022 года, а также выявить регионы с положительной и отрицательной динамикой производства.

Причинно-следственный анализ позволил установить связь между мерами государственной поддержки и наблюдаемыми результатами. Именно он дал основание связать субсидирование закладки виноградников, поддержку питомниководства и налоговые льготы с ростом площадей и сборов, со снижением импорта вин и виноматериалов и с увеличением доли вин повышенного качества.

Статистический метод применялся при работе с данными статистического сборника «Сельское хозяйство в России 2025» и при построении таблиц, характеризующих динамику площадей, валовых сборов, урожайности и региональной структуры производства.

Нормативно-правовой анализ использовался при изучении Федерального закона от 27.12.2019 № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии Российской Федерации» в редакции от 29.12.2025, Федерального закона от 02.07.2021 № 345-ФЗ о прослеживаемости алкогольной продукции, а также положений национального проекта «Эффективная и конкурентная экономика».

Прогнозный метод применён для определения перспектив развития отрасли до 2030 и 2035 годов, включая расширение плодоносящих площадей, модернизацию питомников, снижение рисков от погодных аномалий и освоение виноградопригодных земель в новых регионах.

Теоретической основой исследования выступили публикации отечественных авторов по проблемам развития виноградарства и виноделия, кооперирования сельскохозяйственных и винодельческих предприятий, повышения эффективности деятельности предприятий пищевой промышленности, развития образовательного туризма и экспортного потенциала агропромышленного комплекса.

Результаты исследования и их обсуждение

Государственная политика в области виноградарства, региональные проблемы и возможности

В целом сорта винограда подразделяются на столовые и технические. Различные сорта столового винограда потребляются населением в процессе питания. При этом следует иметь в виду, что для граждан, страдающих сахарным диабетом, установлены определённые ограничения по количеству используемого винограда в питании человека. Несмотря на такого рода ограничения в рационе некоторых граждан, в Российской Федерации должно быть произведено достаточное количество столовых сортов винограда соответствующего качества.

На сегодняшний день не во всех регионах страны виноград производят в нужных объёмах, и связано это с объективными и субъективными причинами. К объективным следует отнести: небольшой вегетационный период в отдельных регионах страны, нехватку требуемых сортов столового винограда, произрастающих в таких областях, краях и республиках. Субъективными являются отсутствие должной заинтересованности жителей тех регионов страны, где имеются благоприятные условия для их выращивания, нехватка финансовых ресурсов, необходимых для использования имеющихся возможностей увеличения объёма производства винограда [1].

Технические сорта винограда используются для производства виноматериалов, которых явно недостаточно в нашей стране, и для удовлетворения потребностей приходится их импортировать из различных стран, что обходится стране очень дорого.

Сложившая ситуация в последние десятилетия в РФ даёт определённую надежду на решение этой проблемы как по столовым сортам винограда, так и техническим [2]. В Советском Союзе имелись большие территории, где без особых проблем можно было выращивать виноград. После распада СССР их стало существенно меньше. Это оказало отрицательное влияние на объёмы производства вин. После воссоединения Крымской, Донецкой, Луганской республик и Херсонской, Запорожской областей с РФ возможности страны по увеличению производства винограда заметно выросли. Кроме того, в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах начали более серьёзно заниматься выращиванием винограда. В названных регионах имеются благоприятные условия выращивания винограда, что может существенно улучшить ситуацию с виноматериалами при реализации соответствующих

мер государственной поддержки [3]. В таких условиях необходимо проведение исследований по разработке рекомендаций по развитию виноградарства и виноделия в регионах.

Для рассмотрения динамики производства винограда в стране рассмотрим посевные площади для его возделывания, урожайность и валовые сборы в целом по РФ за ряд лет (таблица 1).

Таблица 1. Посевные площади под виноградные насаждения в РФ за 2021-2025 г. [составлено авторами на основе [4]]
Table 1. Sown areas under vineyards in the Russian Federation for 2021-2025 [compiled by the authors based on [4]]

Годы	Общее количество посевных площадей, под виноградные насаждений, тыс. га	В том числе	
		Плодоносящих насаждений, тыс. га	Новых виноградных насаждений, тыс. га
2021	95,5	79,2	16,3
2022	97,1	82,8	14,3
2023	105,3	86,4	18,9
2024	110,2	86,4	23,8
2025	113,3	89,5	23,8

Из данных, приведенных в таблице 1, видно, что наблюдается устойчивый рост посевных площадей с 95,5 тыс. га в 2021 г. до 113,3 тыс. га в 2025 г. (прирост ~18,6%). Также можно отметить стабильность плодоносящих насаждений: доля плодоносящих насаждений остаётся высокой, с постепенным увеличением (с 79,2 тыс. га в 2021 г. до 89,5 тыс. га в 2025 г.). Оценивая динамику новых насаждений, нужно отметить, что их объём колеблется, но в 2024-2025 гг. стабилизировался на уровне 23,8 тыс. га, что свидетельствует о планомерной закладке новых виноградников.

Помимо количества посевных площадей под виноградники важное место в деле увеличения объёмов производства винограда занимает своевременный и без потерь его валовой сбор, а также урожайность. В таблице 2 представлены данные по валовому сбору и урожайности винограда в РФ за 2021-2025 годы.

Таблица 2. Валовой сбор и урожайность винограда в РФ за 2021-2025 годы [составлено авторами на основе [4]]
Table 2. Gross harvest and yield of grapes in the Russian Federation for 2021-2025 [compiled by the authors based on [4]]

Годы	Валовой сбор, тыс. т	Урожайность, ц/га
2021	664	73,5
2022	890	114,2
2023	882	105,5
2024	908	105,5
2025	955	106,7

Из данных, приведенных в таблице 2, видно, что валовой сбор винограда в стране устойчиво растёт, за исключением 2023 г., когда урожайность снизилась по отношению к 2022 г. В целом общий объём собранного винограда увеличился с 664 тыс. т (2021) до 955 тыс. т (2025), прирост составил около 44%. Отмечается стабилизация урожайности, после пика в 2022 году (114,2 ц/га) урожайность держится на уровне 105-106 ц/га, что говорит о стабилизации производственных процессов. В 2024-2025 гг. фиксируется плавный рост, показатели демонстрируют устойчивый тренд без резких скачков. Для определения состояния производства винограда в основных регионах РФ рассмотрим данные, представленные в таблице 3.

Таблица 3. Объёмы производства винограда в основных регионах РФ за 2025 г. [составлено авторами]
Table 3. Grape production volumes in the main regions of the Russian Federation in 2025 [compiled by the authors]

Регионы	Объёмы производства винограда, тыс. т	Прирост (снижение) по отношению к 2024 г. (+, -)
Краснодарский край	309,1	+54,3
Республика Дагестан	244,5	-7,1
Республика Крым	108,0	-5,3
Чеченская Республика	63,8	-8,1

Продолжение табл. 3
Continuation of table 3

Регионы	Объёмы производства винограда, тыс. т	Прирост (снижение) по отношению к 2024 г. (+, -)
Ставропольский край	38,1	+2,5
г. Севастополь	20,4	+0,51
Кабардино-Балкарская Республика	11,8	+0,177
Ростовская область	9,1	+0,10
Итого	804,8	37,087

Из данных, приведенных в таблице 3, видно, что объёмы производства винограда в рассматриваемых регионах составили 804,8 тыс. тонн, совокупный прирост по сравнению с 2024 г. – 37,087 тыс. тонн. Следует отметить среди основных тенденций рост в Краснодарском крае, Ставропольском крае, Севастополе, Кабардино-Балкарии и Ростовской области и снижение в Дагестане, Крыму и Чеченской Республике. Заметно доминирование Юга России в производстве винограда: восемь регионов обеспечивают 99,4% промышленного производства винограда в стране. В таких условиях только целенаправленная государственная политика в части развития виноградарства и виноделия позволит преодолеть разрыв асимметричного развития регионов с учётом дифференцированного подхода в государственной политике, учитывающей как потенциал, так и существующие проблемы каждого субъекта РФ.

Государственная политика и управление в области виноделия, энотуризма и государственной поддержки

Успешное развитие виноградарства и виноделия в России напрямую зависит от эффективной государственной политики и управления. Ключевыми и наиболее перспективными регионами с точки зрения виноделия являются:

Краснодарский край (38,2% общероссийского объёма), являющийся лидером по производству благодаря благоприятному климату, развитой инфраструктуре и системной поддержке отрасли, и рекордный урожай 2025 г. подтверждает потенциал региона;

Республика Дагестан (30,2% объёма), второй по значимости регион с большими площадями виноградников и традиционными винодельческими зонами;

Республика Крым (13,3% объёма), представляющий собой исторически значимый винодельческий регион с уникальными терруарами и развитой перерабатывающей промышленностью;

Ставропольский край (4,7% объёма), демонстрирующий устойчивый рост благодаря внедрению современных агротехнологий и господдержке;

Севастополь (2,5% объёма), который является перспективным регионом с акцентом на производство премиальных вин и развитие энотуризма.

Организация винного и других видов туризма [5], как и расширение ассортимента производимой продукции, имеют важное значение в деле эффективного развития винодельческих предприятий во всех регионах [6]. На многих предприятиях помимо вин начали производить всевозможные напитки, что позволяет улучшить финансовое состояние компаний [7].

Организация винного туризма даёт возможность получить дополнительный доход путём продажи определённого количества продукции туристам. Помимо этого, энотуризм способствует популяризации как предприятия, так и производимой продукции, а также появляется возможность создания новых рабочих мест (связанные с обслуживанием, питанием, транспортированием туристов и т. д.). Обоснованное расширение ассортимента производимой продукции и дальнейшее развитие туризма в виноделии позволит значимо улучшить экономические показатели функционирования винодельческих предприятий.

Однако для полноценной реализации потенциала энотуризма (дегустации и покупки вина непосредственно на ферме виноделов) и диверсификации производства необходима комплексная государственная поддержка, включая развитие соответствующей инфраструктуры, упрощение административных процедур и создание благоприятного инвестиционного климата. Отсутствие скоординированной политики в этих направлениях создают неблагоприятные условия для развития даже в самых перспективных регионах.

Дополнительными перспективными направлениями развития виноделия и виноградарства являются: расширение площадей под автохтонные сорта винограда; модернизация перерабатывающих предприятий [8; 9]; развитие логистики и экспортного потенциала [10]; продвижение региональных брендов вина.

С целью дальнейшего увеличения объёмов производства винограда в стране и развития виноделия разработан и утверждён Федеральный закон от 27.2019 г. № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии Российской Федерации» (новая редакция от

29.12.2025 г.) [11], закрепивший механизмы поддержки отрасли, инициировав формирование виноградо-винодельческих зон (19 зон, 12 районов, 14 терруаров), систему федеральных специальных марок «Вино России» (более 360 млн марок), а также сертификацию качества (151 сертификат). Закон является краеугольным камнем государственной политики в данной сфере, однако его эффективность напрямую зависит от качества его исполнения, координации действий на федеральном и региональном уровнях, а также от своевременности его актуализации и адаптации к меняющимся рыночным условиям.

В августе 2024 года были добавлены виноградовинодельческие зоны «Воронеж», «Донецк (ДНР)», «Запорожье», «Самара», «Саратов», «Дальневосточная зона» (Приморский край, Сахалинская область, Хабаровский край) и «Херсон», а уже в январе 2025 года к ним присоединилась зона виноделия «Тюмень». Такой подход, выделяющий зоны виноделия, позволил привязать вино к географическому происхождению, что открывает новые возможности для продвижения продукции. В целом выделение виноградовинодельческих зон и разработка систем марок «Вино России» – важнейшие инструменты государственного регулирования, обеспечивающие улучшение качества продукции и повышение прозрачности рынка. Особое внимание необходимо обратить на важность продвижения региональных отечественных брендов вина, которые невозможно достичь в масштабах страны без государственной поддержки в области брендинга и маркетинга, выходя только за рамки возможностей и индивидуальных усилий производителей.

Государственную поддержку осуществляют за счёт финансовых ресурсов федерального бюджета, субъектов РФ и местных бюджетов. Одновременно изданы Постановления Правительств краев, областей и республик, занимающихся производством винограда и виноделием по выделению субсидий для этой цели. Во исполнение названного закона Правительством РФ выделены на развитие виноградарства и виноделия в 2024 г. 3,5 млрд рублей, а 2025 г. 4 млрд руб. Финансовые ресурсы трёх уровней бюджета направлены на субсидирование закладки новых виноградников (до 90 % затрат в некоторых регионах), покупку отечественного посадочного материала и модернизацию оборудования, как линий переработки, так и лабораторного оборудования [12]. Поэтому эффективность расходования бюджетных средств и своевременность выплат субсидий являются ключевыми аспектами государственного управления. Недостаточная гибкость в распределении средств, бюрократические проволочки или несогласованность действий властей разных уровней очень негативно влияют на темпы развития отраслей.

Значимым направлением государственной политики развития виноградарства и виноделия в регионах РФ выступают налоговые льготы, которые позволяют получить и освобождение от земельного налога для участков в реестре виноградных насаждений, и налоговый вычет «1 рубль за 1 литр» для виноделов, который стимулирует использование отечественного винограда. Однако важно обеспечить прозрачность и доступность этих льгот для всех производителей, а также регулярно анализировать их эффективность и при необходимости корректировать, чтобы они действительно способствовали достижению поставленных целей.

Также меры государственного регулирования направлены на развитие питомниководства, обеспечивая поддержку производства оригинального и базисного посадочного материала, разработку ГОСТов для посадочного материала и субсидирование посадки маточников до 2030 г. Отсутствие или даже ослабление государственной политики в этой области может привести к зависимости от импортных саженцев и снижению качества конечной продукции, что, в свою очередь, ставит под угрозу конкурентоспособность российского вина.

Поддержка экспорта включает компенсацию логистических расходов и продвижение российского вина за рубежом, в том числе за счёт участия в международных выставках.

Значимым фактором для развития как внешних, так и внутренних продаж отечественного вина является система прослеживаемости. Внедрение системы «от виноградника до бутылки» обеспечивает повышение доверия к российскому вину, а завершение второго этапа внедрения системы прослеживаемости, обеспечение подачи деклараций производственного баланса всеми производителями, будет к тому же обеспечивать прозрачность для налогообложения и реализации мер государственной поддержки [13].

Подтверждением действенности мер государственного регулирования выступает среди прочего снижение импорта вина и виноматериалов. Так, например, в 2025 г. импорт вин и виноматериалов снизился более чем на 15% по отношению к 2024 г. Результаты проведённого анализа большого количества винодельческих предприятий РФ показали, что в последние годы прослеживается тенденция улучшения качества отечественных вин. Кроме того, существенно выросло количество вин, соответствующих повышенным стандартам качества. В настоящее время их доля в общем количестве тихих вин составляет более 76%.

Качество пищевой продукции выявляется при первом же потреблении. Если оно

будет выше у вин, производимых в нашей стране по отношению к импортным, то и спрос на них будет более высоким. В последующим это приведёт к заметному снижению импорта вин и виноматериалов в нашу страну. Так, за 2025 г. объёмы производства вин в нашей стране значительно выросли, поднявшись на 11 место в мире. Успешное снижение импорта и рост качества отечественной продукции свидетельствуют о позитивном влиянии действующей государственной политики. Однако для закрепления этих результатов и дальнейшего укрепления позиций на мировом рынке необходимо продолжать инвестировать в научно-исследовательские разработки, модернизацию производства и формирование сильных российских брендов. Повышение конкурентоспособности не должно быть самоцелью, а должно стать результатом комплексных мер, поддерживаемых государством.

Краткосрочные прогнозы экспертов рынка на период до 2030 г. обещают увеличение урожайности за счёт расширения плодоносящих площадей и внедрения современных агротехнологий. Продолжится модернизация питомников, что обеспечит и акцент на использовании отечественного посадочного материала как требование ФЗ № 468-ФЗ [11] для закладки новых насаждений (около 23,8 тыс. га ежегодно). Прогнозируется снижение рисков за счёт внедрения систем защиты от погодных аномалий (заморозков, паводков), особенно в ключевых регионах (Крым, Дагестан, Ростовская область). Сохранение субсидий и налоговых льгот по земельному налогу, вычетов за виноград обеспечит стимулирование инвестиций в виноградарство и будет способствовать развитию других отраслей народного хозяйства [14].

Для дальнейшего развития виноградарства и виноделия к 2035 г. необходимо усилить поддержку питомниководства, в том числе разработать программы для научно-исследовательских институтов, внедрить ГОСТы для посадочного материала, увеличить объёмы производства отечественных саженцев.

Необходимо развивать научно-исследовательскую деятельность в виноградарстве и виноделии [15], включая клоновую селекцию, окончательно внедрив в нормы права понятия «клон» и «клоновая селекция» и создав раздел в Государственном реестре для клонов винограда.

Также следует и дальше совершенствовать правила субсидирования за счёт использования саженцев собственного производства; корректировать технологические нормы и классификацию вин для повышения конкурентоспособности; расширять перечень разрешённых материалов для стабилизации вин; снижать административные барьеры в сфере льготного кредитования и субсидирования оборудования [16].

Необходимо усилить региональную поддержку менее развитых винодельческих регионов, например, в Чеченской Республике, где наблюдается снижение производства.

Важно продолжить работу по повышению квалификации специалистов и обмену опытом с зарубежными винодельческими центрами.

Также важно усилить продвижение российского вина, в том числе за счёт смягчения для него ограничений на информационное продвижение; и поддержки увеличения доли российских вин в винных картах HoReCa. Нужно развивать энотуризм как дополнительный источник дохода для виноделен.

Меры государственной политики развития виноградарства и виноделия

При реализации соответствующих мер государственной политики развития виноградарства и виноделия можно ожидать к 2035 г. экспансию в новые регионы – освоение виноградопригодных земель в южных и приволжских регионах, например, в Волгоградской области, где делают ставку на морозоустойчивые сорта.

Автоматизация и цифровизация виноградарства и виноделия (внедрение IoT-систем для мониторинга состояния виноградников, прогнозирования урожайности, управления поливом и удобрениями) будет способствовать повышению конкурентоспособности отечественных предприятий, в том числе росту экспорта российской винодельческой продукции. Для последнего направления необходима государственная поддержка через таможенно-тарифное регулирование.

Меры государственного регулирования необходимы и для развития инфраструктуры – строительства логистических центров, хранилищ, линий переработки вблизи виноградников для минимизации логистических издержек.

В научно-исследовательской деятельности меры государственной поддержки особенно важны в селекции устойчивых сортов, развитии клоновой селекции и внедрении инновационных технологий метеомониторинга и автоматизации.

Государственная политика в области кадровой подготовки должна обеспечить усиление образовательных программ как в вузах, так и дополнительном образовании, направленном на повышение квалификации, для подготовки специалистов в области виноградарства и виноделия, и организации стажировок и обмена опытом с ведущими винодельческими регионами.

Выводы

В деле эффективного развития виноградарства и виноделия страны важное место занимает государственная поддержка. В со-

временных условиях в РФ имеется определённый дефицит в виноматериалах и винах. Для решения этой проблемы постоянно выделяются субсидии из бюджета государства, которые используют на приобретение посадочного материала и оборудования, а также закладку виноградников. На эти цели в 2024 г. было использовано 3,5 млрд руб., а в 2025 г. 4 млрд. В результате чего устойчиво увеличиваются посевные площади под виноградники, валовой сбор и урожайность винограда. Одновременно уделяют большое внимание качеству производимых вин. В результате количество вин, соответствующих высоким стандартам, составляет 76%. В последние годы для повышения эффективного развития винодельческих предприятий начали заниматься расширением ассортимента производимой продукции и организацией винного туризма. Эти меры позитивно сказываются на финансовых результатах винодельческих предприятий. Для обеспечения устойчивости позитивного тренда в виноградарстве и виноделии необходимо дальнейшее снижение административных барьеров в части упрощения процедур льготного кредитования и оптимизации субсидирования оборудования.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Магомедов М.Д. Кооперирование сельскохозяйственных и винодельческих предприятий Российской Федерации. Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2025. № 2. С. 29-34.
2. Аблаев Р.Р., Абрамова Л.С., Аблаев А.Р. Современные тенденции развития виноградарства и виноделия в агропромышленном комплексе Российской Федерации. International agricultural journal. 2023. № 2. С. 748-765.
3. Бильдиева Е.А., Оганян Л.Р., Браткова Л.Г., Цаценко Н.Н. Виноградарство и виноделие в Северо-Кавказском федеральном округе: перспективы развития, проблемы и пути решения (обзорная статья). Сельскохозяйственный журнал. 2023. № 3(16). С. 4-17. DOI 10.48612/FARC/2687-1254/001.3.16.2023.
4. Сельское хозяйство в России 2025. Статистический сборник. URL: https://www.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/S_x_2025.pdf.
5. Алексейчева Е.Ю., Магомедов М.Д. Возможности развития образовательного туризма в регионах России. Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2024. Т. 14, № 8-1. С. 308-317.
6. Магомедов М.Д., Алексейчева Е.Ю. Пути повышения эффективности развития винодельческих предприятий Российской Федерации. Экономические системы. 2025. Т. 18, № 1. С. 177-184. DOI 10.29030/2309-2076-2025-18-1-177-184.
7. Алексейчева Е.Ю., Магомедов М.Д. Ценовые стратегии предприятий пищевой промышленности в условиях действия проинфляционных факторов. Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2024. Т. 14, № 7-1. С. 369-378.
8. Магомедов М.Д., Алексейчева Е.Ю. Техника и технология производства продукции как фактор повышения продовольственной безопасности Российской Федерации. Актуальные проблемы общества, экономики и права в контексте глобальных вызовов: Сборник материалов XIII Международной научно-практической конференции, Москва, 07 сентября 2022 года. Санкт-Петербург: Печатный цех, 2022. С. 200-203.
9. Броницкая С.А. Виноградарство в России: интеграция исторического опыта и современных технологий. Аграрное образование и наука. 2024. № 3. С. 16-22.
10. Магомедов М.Д., Алексейчева Е.Ю. Основные направления увеличения экспорта продукции агропромышленного комплекса регионов России. Экономические системы. 2024. Т. 17, № 3. С. 87-95. DOI 10.29030/2309-2076-2024-17-3-87-95.
11. Федеральный закон от 27.12.2019 г. № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации». Сайт Президента России. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/45067?ysclid=mpgls6b35l461614357.
12. Жулин Д.С., Песня Ю.П., Чеха М.Е. Виноградарство и некоторые аспекты машинно-технологического оснащения отрасли. Наука в мегаполисе Science in a Megapolis. 2023. № 4(49).
13. Федеральный закон от 02.07.2021 г. № 345-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Сайт Президента России. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/46926?ysclid=mpgltqfznc76206926.
14. Магомедов М.Д., Алексейчева Е.Ю. Пути повышения эффективности деятельности комбикормовых предприятий Российской Федерации. Экономические системы. 2024. Т. 17, №4. С. 202-210. DOI 10.29030/2309-2076-2024-17-4-202-210.
15. Егоров Е.А., Ильина И.А., Запорожец Н.М. Результативность научных исследований по отраслевым приоритетам. Плодоводство и виноградарство Юга России». 2024. № 85(1). С. 1-45.
16. Национальный проект «Эффективная и конкурентная экономика». URL: http://static.government.ru/media/files/A4FvpqQ9AAvxiMH3sCx65rwevstHnmLq.pdf.

Информация об авторах
Магомедов Магомед Даниялович – профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры «Бухгалтерский учёт, аудит и налогообложение» Государственного университета управления (г. Москва)
Мацкуляк Иван Дмитриевич – профессор, доктор экономических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры экономической политики и экономических измерений Института экономики и финансов Государственного университета управления (г. Москва), профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета экономики, управления и права Херсонского технического университета (г. Геническ)
Линник Владимир Юрьевич – профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления в топливно-энергетическом комплексе, начальник отдела научных мероприятий и молодёжной научной деятельности Управления организации научной деятельности Государственного университета управления (г. Москва)

REFERENCES

1. Magomedov, M.D. (2025). Cooperation of agricultural and wine-making enterprises of the Russian Federation. Fundamental and Applied Research of the Cooperative Sector of the Economy, 2, 29-34. (In Russ.)
2. Ablaev, R.R., Abramova, L.S., Ablaev, A.R. (2023). Current trends in the development of viticulture and winemaking in the agro-industrial complex of the Russian Federation. International Agricultural Journal, 2, 748-765. (In Russ.)
3. Bildieva, E.A., Oganyan, L.R., Bratkova, L.G., Tsatsenko, N.N. (2023). Viticulture and winemaking in the North Caucasus Federal District: development prospects, problems and solutions (review article). Agricultural Journal, 3(16), 4-17. DOI: 10.48612/FARC/2687-1254/001.3.16.2023. (In Russ.)
4. Agriculture in Russia 2025. Statistical collection. URL: https://www.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/S_x_2025.pdf. (In Russ.)
5. Alekseicheva, E.Yu., Magomedov, M.D. (2024). Opportunities for the development of educational tourism in the regions of Russia. Economics: Yesterday, Today, Tomorrow, 14(8-1), 308-317. (In Russ.)
6. Magomedov, M.D., Alekseicheva, E.Yu. (2025). Ways to improve the efficiency of development of wine-making enterprises of the Russian Federation. Economic Systems, 18(1), 177-184. DOI: 10.29030/2309-2076-2025-18-1-177-184. (In Russ.)
7. Alekseicheva, E.Yu., Magomedov, M.D. (2024). Pricing strategies of food industry enterprises under pro-inflationary factors. Economics: Yesterday, Today, Tomorrow, 14(7-1), 369-378. (In Russ.)
8. Magomedov, M.D., Alekseicheva, E.Yu. (2022). Technique and technology of production as a factor in improving food security of the Russian Federation. In: Actual Problems of Society, Economics and Law in the Context of Global Challenges: Collection of materials of the XIII International Scientific and Practical Conference, Moscow, September 07, 2022. St. Petersburg: Pechatny Tsekh, 200-203. (In Russ.)
9. Bronitskaya, S.A. (2024). Viticulture in Russia: integration of historical experience and modern technologies. Agrarian Education and Science, 3, 16-22. (In Russ.)
10. Magomedov, M.D., Alekseicheva, E.Yu. (2024). Main directions for increasing exports of agro-industrial complex products of Russian regions. Economic Systems, 17(3), 87-95. DOI: 10.29030/2309-2076-2024-17-3-87-95. (In Russ.)
11. Federal Law of 27.12.2019 No. 468-FZ "On Viticulture and Winemaking in the Russian Federation". Website of the President of Russia. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/45067. (In Russ.)
12. Zhulin, D.S., Pesnya, Yu.P., Chekha, M.E. (2023). Viticulture and some aspects of machine-technological equipment of the industry. Science in a Megapolis, 4(49). (In Russ.)
13. Federal Law of 02.07.2021 No. 345-FZ "On Amendments to the Federal Law 'On State Regulation of Production and Turnover of Ethyl Alcohol, Alcohol and Alcohol-Containing Products and on Restriction of Consumption (Drinking) of Alcohol Products' and Certain Legislative Acts of the Russian Federation". Website of the President of Russia. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/46926. (In Russ.)
14. Magomedov, M.D., Alekseicheva, E.Yu. (2024). Ways to improve the efficiency of feed production enterprises of the Russian Federation. Economic Systems, 17(4), 202-210. DOI: 10.29030/2309-2076-2024-17-4-202-210. (In Russ.)
15. Egorov, E.A., Ilyina, I.A., Zaporozhets, N.M. (2024). Effectiveness of scientific research on sectoral priorities. Fruit Growing and Viticulture of the South of Russia, 85(1), 1-45. (In Russ.)
16. National Project "Effective and Competitive Economy". URL: http://static.government.ru/media/files/A4FvpqQ9AAvxiMH3sCx65rwevstHnmLq.pdf. (In Russ.)

Information about the authors
Magomed D. Magomedov – Professor, Doctor of Economics, Professor of the Department "Accounting, Audit and Taxation" of the State University of Management (Moscow)
Ivan D. Matskulyak – Professor, Doctor of Economics, Honored Scientist of the Russian Federation, Professor of the Department of Economic Policy and Economic Measurements at the Institute of Economics and Finance of the State University of Management (Moscow), Professor of the Department of State and Municipal Management at the Faculty of Economics, Management and Law of the Kherson Technical University (Genichesk)
Vladimir Yu. Linnik – Professor, Doctor of Economics, Professor at the Department of Economics and Management in the Fuel and Energy Complex, Head of the Department of Scientific Events and Youth Scientific Activities of the Department of Organization of Scientific Activities of the State University of Management (Moscow)

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) 30.05.2026
Поступила после рецензирования 30.06.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 332.1:352/354
JEL: H77, L26, R58
EDN: GOVNWO

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Алексей Александрович Ласкин[1],
Светлана Юрьевна Корнекова[2]

[1]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», 191023, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, Набережная канала Грибоедова, д. 30-32, литер А, e-mail: laskinalexeya@gmail.com.
[2]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», 191023, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, Набережная канала Грибоедова, д. 30-32, литер А, e-mail: s-kornekova@mail.ru, ORCID: 0000-0003-1344-9539, SPIN-код: 8497-7250.

Аннотация. **Введение.** Целью исследования является обоснование необходимости перехода от унифицированных механизмов государственной поддержки малого и среднего предпринимательства к дифференцированному подходу, учитывающему региональную и муниципальную дифференциацию социально-экономического развития, а также разработка механизма многоуровневой поддержки МСП, ориентированного на согласование полномочий и финансовых инструментов между уровнями публичной власти.

Материалы и методы. Методологической основой исследования послужили теоретические положения региональной экономики, теории государственного и муниципального управления, концепции пространственного развития и дифференцированной региональной политики, представленные в работах Г.Ф. Балакиной, О.С. Сухарева, А.И. Татаркина и других отечественных исследователей. В ходе исследования применялись методы системного и структурно-функционального анализа, сравнительного анализа, а также анализ нормативно-правовой базы и распределения полномочий и финансовых инструментов поддержки малого и среднего предпринимательства между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления.

Результаты. В результате исследования установлено, что доминирование унифицированных инструментов государственной поддержки МСП не обеспечивает адекватного учёта социально-экономической неоднородности территорий и снижает результативность реализуемых мер. Выявлены ключевые институциональные ограничения, связанные с рекомендательным характером распределения полномочий, а также финансовые ограничения, обусловленные дефицитом ресурсов региональных и муниципальных бюджетов. Обоснован переход к дифференцированной модели поддержки МСП, основанной на классификации регионов и муниципальных образований по уровню социально-экономического развития, формировании паспортов территорий, установлении индивидуальных целевых показателей и внедрении единого дотационного счёта. Определены преимущества предложенного механизма, а также риски, связанные со сложностью межуровневой координации и обеспечением финансовой устойчивости.

Обсуждение. Сделан вывод о том, что учёт региональной и муниципальной дифференциации, а также усиление роли муниципального уровня управления создают предпосылки для повышения адресности и эффективности государственной поддержки малого и среднего предпринимательства. Реализация предложенного механизма требует развития системы мониторинга, повышения прозрачности межбюджетных отношений и усиления координации действий между уровнями публичной власти.

Ключевые слова: малое и среднее предпринимательство, региональная дифференциация, государственная поддержка, муниципальное управление, субсидии, стратегическое планирование.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Ласкин А.А., Корнекова С.Ю. Распределение полномочий и взаимодействие государственных и муниципальных органов в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 87-96. EDN: GOVNWO

© Магомедов М.Д., Макуляк И.Д., Линник В.Ю., 2026

UDC 332.1:352/354
JEL: H77, L26, R58
EDN: GOVNWO

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

DISTRIBUTION OF POWERS AND INTERACTION OF STATE AND MUNICIPAL BODIES IN THE FIELD OF SUPPORT FOR SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESSES

Alexey A. Laskin[1],
Svetlana Yu. Kornekova[2]

[1]Federal state budgetary educational institution of higher education "Saint Petersburg State University of Economics", 191023, Russian Federation, Saint Petersburg, Griboyedov Canal Embankment, building 30-32, letter A, e-mail: laskinalexeya@gmail.com

[2]Federal state budgetary educational institution of higher education "Saint Petersburg State University of Economics", 191023, Russian Federation, Saint Petersburg, Griboyedov Canal Embankment, building 30-32, letter A, e-mail: s-kornekova@mail.ru, ORCID: 0000-0003-1344-9539, SPIN-код: 8497-7250.

Annotation. **Introduction.** The purpose of this study is to substantiate the necessity of transitioning from unified mechanisms of state support for small and medium-sized enterprises to a differentiated approach that takes into account regional and municipal socio-economic disparities, as well as to develop a multi-level support mechanism for SMEs aimed at coordinating powers and financial instruments across different levels of public authority.

Materials and methods. The methodological framework of the study is based on theoretical provisions of regional economics, public and municipal administration, spatial development concepts, and differentiated regional policy presented in the works of G.F. Balakina, O.S. Sukharev, A.I. Tatarkin, and other Russian scholars. The research employs methods of systemic and structural-functional analysis, comparative analysis, as well as an examination of the regulatory framework and the distribution of powers and financial support instruments for small and medium-sized enterprises among federal, regional, and municipal levels of governance.

Results. The study demonstrates that the predominance of unified instruments of state support for small and medium-sized enterprises fails to adequately account for the socio-economic heterogeneity of territories, thereby reducing the effectiveness of implemented measures. Key institutional constraints have been identified, including the predominantly advisory nature of the distribution of powers, as well as financial limitations stemming from the constrained fiscal capacity of regional and municipal budgets. The transition to a differentiated model of SME support is substantiated, based on the classification of regions and municipalities according to their level of socio-economic development, the development of territorial profiles, the establishment of individual target indicators, and the introduction of a unified grant-based funding mechanism. The advantages of the proposed mechanism are identified, along with risks associated with intergovernmental coordination and financial sustainability.

Discussion. The findings indicate that accounting for regional and municipal differentiation, along with strengthening the role of municipal governance, creates prerequisites for increasing the targeting and effectiveness of state support for small and medium-sized enterprises. The implementation of the proposed mechanism requires the development of monitoring systems, increased transparency of interbudgetary relations, and enhanced coordination among different levels of public authority.

Keywords: small and medium-sized businesses, regional differentiation, state support, municipal governance, subsidies, strategic planning.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Laskin, A.A., Kornekova, S.Yu. (2026). Transformation of models of state and municipal governance in the context of global challenges. Public administration and law, 3(11), 87-96. EDN: GOVNWO

Введение

Малое и среднее предпринимательство (МСП) является одним из ключевых факторов устойчивого социально-экономического развития территорий, формирования занятости и диверсификации региональных экономик. Вместе с тем эффективность государственной поддержки МСП в значительной степени определяется способностью учитывать неоднородность социально-экономического пространства страны. Различия в уровне развития регионов, отраслевой структуре экономики, демографической ситуации и инфраструктурной обеспеченности формируют неодинаковые условия функционирования предпринимательства и требуют дифференцированного управленческого воздействия [11].

Существующая система поддержки МСП в Российской Федерации в целом ориентирована на обеспечение равного доступа субъектов предпринимательства к мерам государственной помощи. Однако универсальный характер применяемых инструментов не позволяет в полной мере учитывать специфику регионов и муниципальных образований, что снижает результативность реализуемых мер и ограничивает вклад сектора МСП в простран-

© Magomedov M.D., Matskulyak I.D., Linnik V.Yu., 2026

ственное развитие.

Кстати, сравнение отличительных черт развития отечественного малого и среднего предпринимательства и рыночно развитых стран показывает, что именно недоучёт региональной специфики может считаться одним из «лакмусов», определяющих развитие новых форм бизнеса. Страны Запада всё больше концентрируют внимание на развитии инноваций, предоставляя целевую поддержку малому и среднему бизнесу. Речь идёт об адресной, дифференцированной поддержке МСП, особенно компаний, осуществляющих экспортную деятельность и участвующих в партнёрствах или консорциумах. Учитывая огромную «контрастность» природной и экономической среды России, необходимость использования результатов разнонаправленных зарубежных практик реагирования в области поддержки бизнеса становится очевидной.

Цель и задачи исследования

Обоснование необходимости дифференцированного подхода к государственной поддержке малого и среднего предпринимательства с учётом социально-экономических особенностей регионов и муниципальных образований, а также разработка механизма многоуровневого управления поддержкой МСП выступают целью исследования.

Для достижения поставленной цели в работе решены следующие задачи:

- обобщены теоретические подходы к стратегическому управлению региональным развитием;
- проанализирована действующая система распределения полномочий между уровнями власти в сфере поддержки МСП;
- выявлены ключевые проблемы реализации государственной политики поддержки предпринимательства;
- предложен механизм дифференцированной поддержки МСП на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Методология исследования

Методологическую основу исследования составили положения теории регионального развития, стратегического управления и институциональной экономики. В работе использованы методы системного и структурно-функционального анализа, сравнительного анализа, контент-анализа нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней, государственных программ и проектов, регламентирующих реализацию мер поддержки предпринимательства, а также обобщения научных подходов российских и зарубежных исследователей.

Современные теории регионального развития исходят из признания высокой неоднородности территориальных социально-экономических систем. В отечественной научной литературе данная проблематика представлена в работах А.Г. Гранберга, С.Ю. Глазьева, А.И. Татаркина, Р.А. Фатхутдинова, Г.Ф. Балакиной и О.С. Сухарева, обосновывающих необходимость стратегического и интегрированного подхода к управлению развитием регионов. В зарубежных исследованиях вопросы стратегического управления и конкурентоспособности территорий раскрываются в трудах Й. Шумпетера, И. Ансоффа, М. Портера, Г. Минцберга и А. Чандлера.

Анализ существующих инструментов регулирования социально-экономического развития показывает, что они традиционно подразделяются на административные, организационно-экономические и финансовые. В сфере поддержки МСП ключевую роль играют финансовые и институциональные инструменты, реализация которых осуществляется на разных уровнях публичной власти [4; 10]

Действующая модель распределения полномочий в области поддержки МСП предполагает доминирующую роль федерального уровня, который формирует стратегические приоритеты, нормативно-правовую базу и основные финансовые механизмы, что подтверждается результатами исследований Е.М. Бухвальда, И.С. Бессонова, Г.Л. Баяндуряна [5]. Региональные органы власти отвечают за разработку и реализацию программ поддержки с учётом территориальной специфики. По мнению Н.В. Бекетова, необходимо внедрять стратегию формирования регионального субъекта как инициатора регионального развития [6]. Муниципальный уровень выступает в качестве непосредственного проводника мер поддержки, наиболее близкого к потребностям предпринимателей. По мнению Б.Р. Алеева, наличие конкретных ресурсов менее важно, чем способность местных органов власти и бизнеса быстро адаптировать существующие ресурсы к изменениям рынка, а также создавать и развивать новые. Поэтому основной задачей является постоянное повышение качества государственного управления на местном уровне [2].

Систему поддержки малого и среднего бизнеса можно проиллюстрировать в виде рисунка 1.

Разные виды малого и среднего бизнеса требуют специфических форм поддержки. Так, для регионов с низким уровнем развития меры поддержки должны быть направлены на облегчение доступа к первоначальным ресурсам, таким как гранты и льготное финансирование, должны быть простые механизмы регистрации бизнеса и налоговые льготы. Здесь важно наличие программ на муниципальном уровне, так как они наиболее близки к потребностям населения [13].

Регионам со средним уровнем развития нужны программы, направленные на

Рисунок 1. Система поддержки МСП [составлено авторами]
Figure 1. SME Support System [compiled by the authors]

внедрение новых технологий и повышение эффективности бизнеса. Местные органы власти должны оказать поддержку в модернизации инфраструктуры, субсидировании инноваций и развитии бизнес-кластеров [12].

Для регионов с устойчивым развитием необходимо принять меры по поддержке некоммерческой направленности бизнеса. Программы федеральной помощи могут включать налоговые льготы и субсидии для социально ориентированного бизнеса, а также специальную подготовку предпринимателей.

Для регионов с высоким научно-технологическим потенциалом поддержка инноваций требует участия университетов и исследовательских центров, включая федеральное финансирование и создание технопарков и бизнес-инкубаторов.

Для регионов, достигших высокой эффективности по сравнению с остальными регионами, вопросы поддержки МСП уходят на второй план и не являются актуальными. Основные задачи для власти в этих регионах: контроль и регулирование.

Для моноотраслевой городской и сельской местности нужны программы поддержки диверсификации экономики, включая льготное финансирование создания малого бизнеса, улучшение инфраструктуры и развитие местных инициатив по привлечению туристов и инвесторов.

На сегодняшний день господдержку МСП в рамках федерального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», который вошёл в состав нацпроекта «Эффективная и конкурентная экономика» и действует до 2030 г., можно представить в виде финансовой, имущественной и информационно-консультационной поддержки [14]. Механизм её реализации, согласно действующему разделению уровня власти, можно представить на схеме (рисунок 2).

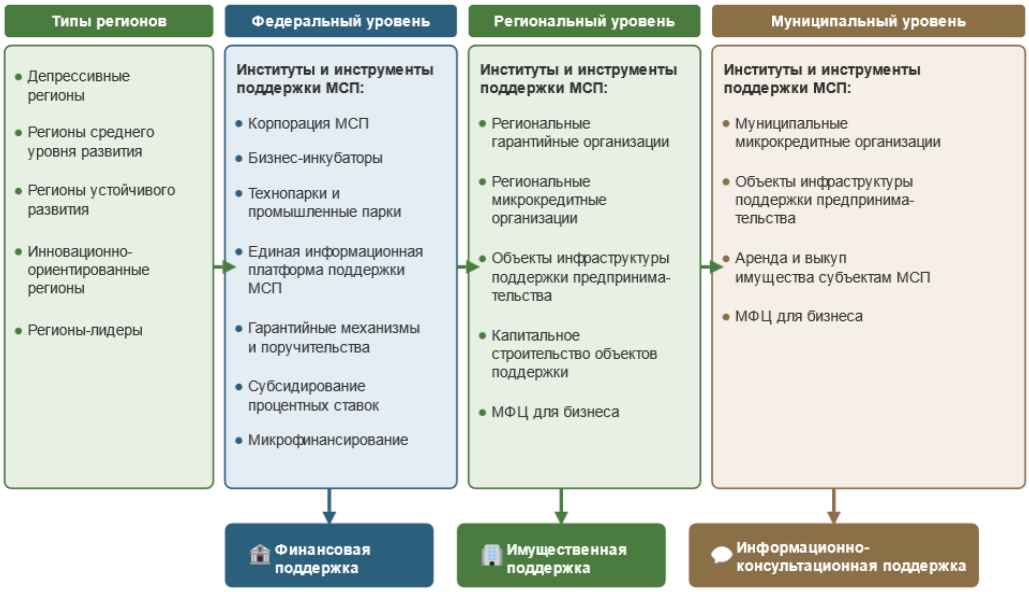

Рисунок 2. Поддержка МСП по уровням власти [составлено авторами]
Figure 2. Support for SMEs by level of government [compiled by the authors]

В последние годы активно внедряются и развиваются новые инструменты, методы и механизмы, направленные на содействие региональному развитию. В их число входит создание целевых экономических зон, территорий опережающего развития, индустриальных парков, реализация кластерных инициатив, решений по поддержке моногородов и других профильных регионов. Кроме того, разработаны комплексные антикризисные меры, направленные на стабилизацию и укрепление социально-экономической ситуации в регионе, что особенно важно в условиях

усиления централизации управления [20].

Эти меры позволят региональной политике гибко адаптироваться к новым вызовам, поддержать устойчивое развитие и сокращать социально-экономические различия между регионами.

Например, в рамках реализации национального проекта «Эффективная и конкурентная экономика» в Архангельской области реализуется проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Цель данного проекта заключается в обеспечении реального роста дохода на одного работника субъекта малого и среднего предпринимательства в 1,2 раз выше, чем рост валового внутреннего продукта за счёт расширения доступа к финансовым ресурсам субъектов МСП в приоритетных отраслях и увеличения охвата субъектов МСП услугами и мерами инфраструктуры поддержки субъектов МСП [19].

Муниципальная поддержка малого и среднего предпринимательства в городском округе «Город Архангельск» представлена комплексом налоговых и имущественных мер, направленных на снижение фискальной нагрузки и создание благоприятных условий ведения бизнеса на местном уровне. Ключевыми инструментами выступают льготы по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу, включая преференции для резидентов Арктической зоны Российской Федерации, а также механизмы льготной и безвозмездной аренды муниципального имущества для субъектов МСП, в том числе в социально значимых сферах (организация питания в образовательных учреждениях). Дополнительно реализуются антикризисные меры, предусматривающие отсрочку арендных платежей и возможность расторжения договоров без штрафных санкций для отдельных категорий предпринимателей, а также инструменты адаптации муниципальных контрактов к изменяющимся условиям их исполнения [15].

В то же время эффективность реализации указанных мер во многом определяется их адаптацией к социально-экономическим условиям конкретного муниципального образования, что актуализирует необходимость дифференцированного подхода к формированию и реализации региональных и муниципальных программ поддержки малого и среднего предпринимательства.

А.Н. Швецов отмечает, что с момента принятия Федерального закона о стратегическом планировании в 2014 году стратегии развития регионов приобрели характер регионального закона, выражающего позицию органов исполнительной власти и утверждаемого региональными законодательными органами, что завершает процесс бюрократической централизации и придаёт региональному стратегическому планированию формально-административный характер [21].

Авторами Е.М. Бухвальд и И.С. Бессонов было проведено исследование нормативно-правовой системы поддержки МСП, в частности распределения полномочий среди федеральных, региональных и муниципальных органов власти. В рамках исследования был проведён контент-анализ таких нормативно-правовых документов, как: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Было выявлено, что упоминаний в нормативно-правовых актах муниципальных образований практически не встречается (таблица 1) [7].

Результаты исследования и их обсуждение

Ю.И. Бушенева проанализировала современную российскую систему прогнозирования и планирования и выделила, что она характеризуется средним уровнем патологичности. Основные проблемы связаны с недостатками в содержании прогнозов и планов, а также с их слабой взаимосвязью с внешней средой, что приводит к накоплению этих патологий в зоне хаоса. Такая ситуация указывает на необходимость более чёткой интеграции внешних факторов и актуальных данных в процессы прогнозирования и планирования для повышения их точности и практической применимости [8; 9].

Вторая, не менее важная, проблема заключается в том, что централизованный план, являющийся частью федеральной политики в области поддержки МСП не учитывает региональной дифференциации. По мнению Г.Ф. Балакиной, цели, поставленные регионам и муниципальным образованиям, нереалистичные. Представители госучреждений стараются выполнить «государственное задание» нередко подтасовывая данные, чтобы не убрали имеющийся бюджет. Специфика поддержки не соответствуют целям модернизации российской экономики и увеличения вклада сектора малого и среднего предпринимательства в инновационное развитие [3].

Третья проблема распределения полномочий между федеральными, регио-

Таблица 1. Структуризация экономического пространства в России [составлено авторами на основании [7]]
Table 1. Structuring of the economic space in Russia [compiled by the authors based on [7]]

Уровень	Структурные единицы	Стратегические документы					
		1	2	3	4	5	6
Макрорегиональный	Федеральный округ	–	+	+	+	+	–
	Макрорегион	+	–	+	+	+	–
Региональный	Регион	+	+	+	+	+	+
Субрегиональный (мезорегиональный)	Центр	–	+	+	+	+	+
	Агломерация	–	–	+	+	+	–
	Город	–	+	+	+	+	+
	Внеагломерационная территория	–	+	–	–	–	–
	Сельская территория	–	–	+	+	–	+
Муниципальный	Городской округ	–	–	–	–	+	+
	Муниципальный округ	–	–	–	–	–	+
	Муниципальный район	–	–	–	–	+	+
Локальный	Городское поселение	–	–	–	–	–	+
	Сельское поселение	–	–	–	–	–	+

Обозначения:
1 – Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
2 – Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года
3 – Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года
4 – Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года
5 – Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года
6 – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

нальными и муниципальными органами власти заключается в вопросе финансирования. Регионального и муниципального бюджета зачастую недостаточно для формирования необходимых мер поддержки для МСП.

Финансирование программ поддержки происходит по строгой вертикали сверху вниз: федеральный уровень – региональный уровень – муниципальный уровень. В результате муниципальные образования, испытывающие дефицит бюджетных средств, недополучают средства для формирования местных программ развития МСП. Формирование политики поддержки МСП на местном уровне, без возможности субсидировать необходимые категории субъектов МСП, становится тупиком для многих муниципальных субъектов, в итоге лишая какой-либо законотворческой мотивации.

В этих условиях, с учётом положений теории саморазвития региональных систем А.И. Татаркина и концепции дифференцированной региональной политики О.С. Сухарева, обоснована необходимость перехода к дифференцированной модели государственной поддержки малого и среднего предпринимательства. Предлагаемый механизм основывается на классификации регионов и муниципальных образований по уровню социально-экономического развития с формированием соответствующих паспортов территорий и индивидуальных целевых показателей [16; 17; 18].

Координация всех инструментов государственной поддержки осуществляется через Корпорацию МСП [1]. Необходимо наладить прямое взаимодействие между Корпорацией МСП и муниципальными образованиями (рис. 3).

В целях обеспечения максимальной гибкости и эффективности политики поддержки и развития малого предпринимательства, исходя из потребностей конкретного региона, предлагается использовать следующий механизм:

1. На федеральном уровне прокласифицировать регионы согласно социально-экономическому положению и сформировать паспорта регионов. Отразить целевые показатели, учитывая дифференциацию регионов. Координировать выполнение индивидуальных целевых показателей для каждого региона. Корпорация

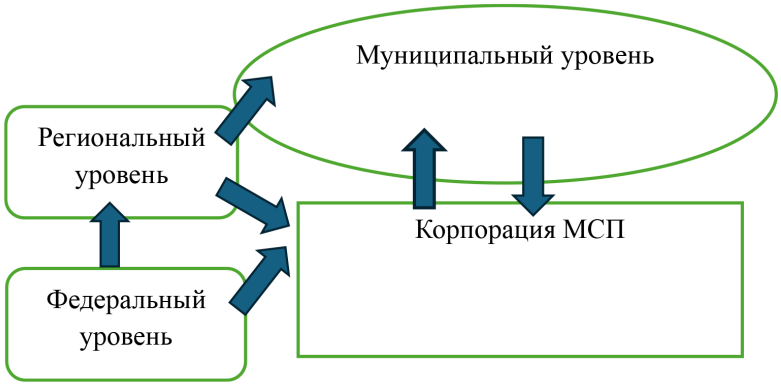

Рисунок 3. Уровни территориального управления в контуре координации поддержки МСП [составлено авторами]
Figure 3. Levels of territorial management in the coordination loop for SME support [compiled by the authors]

МСП является основной площадкой финансово-кредитной поддержки МСП, осуществляет разработку и внедрение стандартов оказания поддержки субъекта.

2. На региональном уровне прокласcифицировать муниципальные образования согласно социально-экономическому положению и сформировать паспорта муниципальных образований. Отразить целевые показатели, учитывая дифференциацию регионов. Координировать выполнение индивидуальных целевых показателей для каждого муниципального образования. На базе региона формируется единый дотационный счёт для субсидий субъектам МСП, который пополняется за счёт федерального, регионального и муниципального бюджета.

3. На муниципальном уровне должен происходить основной процесс поддержки МСП. Во-первых, муниципальные образования формируют индивидуальную политику поддержки МСП региона согласно текущим социально-экономическим вызовам, согласуя данную политику с регионом и Корпорацией МСП. Во-вторых, муниципальное образование подключается к единой инфраструктуре Корпорации МСП: информационной площадке, юристам, бухгалтерам и т. д. В-третьих, для реализации индивидуальной политики поддержки МСП использует единый дотационный счёт, который формируется согласно заявке, не превышая лимита установленных средств.

Также важно разработать системы мониторинга и оценки эффективности расходования субсидий на каждом уровне (федеральном, региональном, местном). Это минимизирует риск злоупотреблений и повышает контроль за выполнением целевых показателей.

Создание обменной платформы для региональных и муниципальных представителей для обмена опытом и передовыми практиками может укрепить сотрудничество и способствовать разработке региональных стратегий поддержки МСП.

Важно стимулировать привлечение частных инвестиций в программы поддержки малого бизнеса и софинансирование за счёт создания благоприятных условий для инвесторов, участия предприятий в государственных программах и привлечения международных фондов.

Можно выделить следующие преимущества данного механизма:

1. Гибкость и адаптация к местным условиям. Классификация регионов и муниципалитетов по социально-экономическим показателям позволяет разрабатывать индивидуальные стратегии поддержки для каждого региона. Это устраняет проблему единых решений, подходящих всем, и обеспечивает более реалистичные цели для каждого предмета.

2. Учитываются местные особенности. Создание региональных и муниципальных паспортов, отражающих экономические и социальные характеристики, поможет более точно определить приоритетные области для оказания помощи. Это позволяет лучше учитывать потребности МСП в его конкретной ситуации.

3. Внедрение единого дотационного счёта. Введение единого дотационного счета, пополняемого за счёт средств федерального, регионального и муниципального бюджетов, обеспечит более равномерное распределение ресурсов. Это создаёт условия для более устойчивой поддержки на местном уровне и помогает муниципалитетам преодолеть дефицит бюджета.

4. Усиление роли местных органов власти. Делегирование ключевых функций по поддержке МСП местным органам власти обеспечит более эффективное распределение ресурсов и разработку мер поддержки, которые отвечают текущим проблемам на местном уровне.

5. Комплексная инфраструктура поддержки. Объединение всех МСП в единую инфраструктуру Корпорации МСП (информационная платформа, юридические, бухгалтерские и консультационные услуги)

снижает административные затраты на управление бизнесом и повышает качество предоставляемых услуг.

Недостатки и риски данной модели:

1. Сложность координации на нескольких уровнях. Координация между федеральным, региональным и местным уровнями может быть затруднена. Регулирование дотационных счетов и согласование целей, политики могут привести к бюрократическим задержкам.

2. Неравенство между местными органами власти. Местные органы власти с более высокими налоговыми поступлениями могут иметь больше ресурсов для финансирования своих дотационных счетов, что создаёт неравенство в уровнях поддержки между различными регионами или муниципальными образованиями.

3. Риск политического влияния. Разработка и утверждение отдельных целевых показателей может подвергаться политическому давлению, что может исказить фактическую оценку региональных и муниципальных потребностей.

4. Финансовая нестабильность. Пополнение одного дотационного счёта из нескольких источников (федерального, регионального и муниципального бюджетов) может быть нестабильным. Снижение поступлений в бюджет любого уровня приведёт к уменьшению финансирования программ поддержки МСП.

Предлагаемая модель государственной поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП) на федеральном, региональном и муниципальном уровнях направлена на устранение основных проблем действующей системы распределения субсидий и полномочий формирования политики поддержки субъектов МСП. Классификация регионов и муниципальных образований с учётом их социально-экономического положения и введение единого дотационного счёта создают условия для более гибкой и адресной поддержки. Ещё одним важным шагом является усиление роли муниципальных властей в разработке и реализации политики поддержки малого и среднего бизнеса, что позволит им принимать меры, адаптированные к местным условиям.

Однако, хотя этот механизм имеет множество преимуществ, таких как учёт региональных особенностей и построение комплексной инфраструктуры поддержки, механизм имеет риски, связанные с координацией на разных уровнях власти, возможными финансовыми дисбалансами и политическими факторами. Для эффективной реализации предложенного механизма необходимо усовершенствовать систему мониторинга, усилить межрегиональное сотрудничество и привлечь дополнительные источники финансирования, включая частные инвестиции.

Таким образом, предложенный механизм может существенно повысить эффективность государственной поддержки МСП при условии чёткого соблюдения координации, прозрачности и сбалансированности на всех уровнях управления.

На региональном уровне предполагается формирование единого дотационного счёта для субсидирования субъектов МСП, аккумулирующего средства федерального, регионального и муниципального бюджетов. Муниципальные образования получают возможность разрабатывать и реализовывать собственные программы поддержки предпринимательства, согласованные с региональными органами власти и институтами федеральной поддержки, а также подключаться к единой инфраструктуре информационно-консультационного сопровождения.

К преимуществам предложенного механизма относятся повышение гибкости государственной политики, учёт местных условий ведения бизнеса, усиление роли муниципального управления и более равномерное распределение финансовых ресурсов. Вместе с тем реализация данной модели сопряжена с рисками, связанными со сложностью межуровневой координации, возможными финансовыми дисбалансами и политическим влиянием на формирование целевых показателей.

Выводы

Очевидным является тот факт, что единого мнения о факторах роста эффективности МСП и взаимосвязи деятельности малых и средних предприятий с региональным экономическим развитием» не сложилось ни в отечественной, ни в зарубежной литературе. Чаще всего такие факторы ассоциируются с традиционными показателями: масштабами экономики регионов, рынком рабочей силы, доступностью финансирования. Однако в крупных полиэтнических странах, с наличием неравномерно развитых и неоднородных в природном отношении территорий, в качестве весомого фактора выступает региональная специфика.

Проведённое исследование показывает, что эффективность государственной поддержки малого и среднего предпринимательства во многом определяется степенью учёта региональной дифференциации социально-экономического развития. Унифицированные меры поддержки не позволяют в полной мере раскрыть потенциал МСП на территориях с различными условиями функционирования бизнеса.

Переход к дифференцированной модели поддержки, основанной на классификации регионов и муниципальных образований, формировании паспортов территорий и внедрении единого дотационного механизма, создаёт предпосылки для более адресного и результативного

использования бюджетных средств. Усиление роли муниципального уровня управления и развитие комплексной инфраструктуры поддержки предпринимательства способны повысить вклад сектора МСП в устойчивое развитие регионов.

Вместе с тем успешная реализация предложенного механизма требует совершенствования системы мониторинга, повышения прозрачности межбюджетных отношений и развития координации между уровнями публичной власти. Учёт указанных условий позволит обеспечить синергетический эффект государственной политики поддержки малого и среднего предпринимательства в пространственном развитии Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 24.07.2007 N 209-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.12.2025). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/.

2. Алеев Б.Р. Повышение инвестиционной привлекательности регионов России. Евразийский союз учёных. 2018. № 4-6(49). С. 10-12.

3. Балакина Г.Ф. Направления совершенствования стратегического управления развитием региона. Региональная экономика: технологии, экономика, экология и инфраструктура. Материалы 2-й Международной научно-практической конференции. Кызыл, 2017. С. 13-20.

4. Балакина Г.Ф. Инструменты регулирования социально-экономического развития регионов. Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 39(366). С. 2-12.

5. Баяндурян Г.Л., Гонежук М.К. Формы и механизмы взаимодействия уровней власти по поддержке малого бизнеса в регионе. Научный результат. Экономические исследования. 2022. Т. 8, № 2. С. 32-45. DOI 10.18413/2409-1634-2022-8-2-0-4. EDN: JRSMAH.

6. Бекетов Н.В. Проблемы стратегического планирования региональным развитием. Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 35. С. 11-19.

7. Бухвальд Е.М., Бессонов И.С. К вопросу о необходимости усиления роли муниципального управления в реализации пространственного потенциала малых предприятий. Вестник Самарского университета. Экономика и управление. 2023. Т. 14. № 2. С. 144-154.

8. Бушенева Ю.И. Диагностическая карта как инструмент оценки патологий государственных прогнозов и планов. Вестник Удмуртского университета. 2022. Т. 32. Вып. 1. С. 7-16.

9. Двас Г. В., Бушенева Ю. И. Цели и стратегии развития российских регионов в современных условиях. Санкт-Петербург: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2024. 200 с. ISBN 978-5-8290-2188-7. EDN: BLKBRD.

10. Ершов К.О. Проблемы стратегического управления развитием регионального промышленного комплекса. Российское предпринимательство. 2014. № 9. С. 89-94.

11. Ласкин А.А., Корнекова С.Ю. Малое и среднее предпринимательство как фактор преодоления региональной социально-экономической дифференциации. Евразийское пространство: экономика, право, общество. 2024. № 11. С. 112-115.

12. Ласкин А.А., Корнекова С.Ю. Малое предпринимательство как фактор обеспечения сбалансированности регионального развития. Евразийское пространство: экономика, право, общество. 2025. № 2. С. 21-24. EDN: FSETRU.

13. Ласкин А.А. Стимулирование предпринимательской активности трудоспособного населения региона: проблемы и пути решения (на примере Архангельской области). Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. ISSN 1999-2645. №3 (75). URL: https://eee-region.ru/number-jour/2023-75//.

14. Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/np_effektivnaya_i_konkurentnaya_ekonomika/fp_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoy_iniciativy/.

15. Муниципальная поддержка малого и среднего бизнеса. Информационный портал города Архангельска URL: https://www.arhcity.ru/?page=840/3.

16. Рубцова О.Л. Проблемы государственной поддержки российского малого бизнеса. Российское предпринимательство. 2017. № 17. С. 2703-2704.

17. Сухарев О.С. Условия реализации стратегии развития региональной экономики. Вестник АКСОР. 2017. № 2(42). С. 74-83.

18. Татаркин А.И. Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий. Экономика региона. 2016. № 1. С. 9-27.

19. ФП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Правительство Архангельской области. URL: https://arhcity.ru/data/228/Razm1.pdf.

20. Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: Концепции и практика. Москва: КРАСАНД, 2010. 320 с.

21. Швецов А.Н. Стратегическое планирование по-российски: торжество централизованного бюрократического выбора. ЭКО. 2017. № 8. С. 114-127.

Информация об авторах

Ласкин Алексей Александрович – аспирант

Корнекова Светлана Юрьевна – доктор географических наук, профессор кафедры региональной экономики и природопользования

REFERENCES

1. Federal Law No. 209-FZ of July 24, 2007 (as amended on July 31, 2025). On the Development of Small and Medium-Sized Enterprises in the Russian Federation (with amendments and additions effective from December 14, 2025). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/. (In Russ.)
2. Aleev, B.R. (2018). Increasing the investment attractiveness of Russian regions. Eurasian Union of Scientists, 4-6(49), 10-12. (In Russ.)
3. Balakina, G.F. (2017). Directions for improving strategic management of regional development. In: Regional Economy: Technologies, Economics, Ecology and Infrastructure. Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Conference (pp. 13-20). Kyzyl. (In Russ.)
4. Balakina, G.F. (2014). Instruments for regulating the socio-economic development of regions. Regional Economics: Theory and Practice, 39(366), 2-12. (In Russ.)
5. Bayanduryan, G.L., & Gonezhuk, M.K. (2022). Forms and mechanisms of interaction between levels of government in supporting small business in a region. Scientific Result. Economic Research, 8(2), 32-45. https://doi.org/10.18413/2409-1634-2022-8-2-0-4. (In Russ.)
6. Beketov, N.V. (2008). Problems of strategic planning of regional development. Regional Economics: Theory and Practice, 35, 11-19. (In Russ.)
7. Bukhvald, E.M., & Bessonov, I.S. (2023). On the need to strengthen the role of municipal governance in realizing the spatial potential of small enterprises. Bulletin of Samara University. Economics and Management, 14(2), 144-154. (In Russ.)
8. Busheneva, Yu.I. (2022). Diagnostic map as a tool for assessing pathologies of government forecasts and plans. Bulletin of Udmurt University, 32(1), 7-16. (In Russ.)
9. Dvas, G.V., & Busheneva, Yu.I. (2024). Goals and Development Strategies of Russian Regions in Modern Conditions. Saint Petersburg: Pushkin Leningrad State University. 200 p. (In Russ.)
10. Ershov, K.O. (2014). Problems of strategic management of regional industrial complex development. Russian Journal of Entrepreneurship, 9, 89-94. (In Russ.)
11. Laskin, A.A., & Kornekova, S.Yu. (2024). Small and medium-sized enterprises as a factor in overcoming regional socio-economic differentiation. Eurasian Space: Economics, Law, Society, 11, 112-115. (In Russ.)
12. Laskin, A.A., & Kornekova, S.Yu. (2025). Small entrepreneurship as a factor ensuring balanced regional development. Eurasian Space: Economics, Law, Society, 2, 21-24. (In Russ.)
13. Laskin, A.A. (2023). Stimulating entrepreneurial activity of the working-age population in a region: Problems and solutions (case of Arkhangelsk Oblast). Regional Economy and Management: Electronic Scientific Journal, 3(75). URL: https://eee-region.ru/number-jour/2023-75/. (In Russ.)
14. Small and Medium-Sized Enterprises and Support for Individual Entrepreneurial Initiative. Ministry of Economic Development of the Russian Federation. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/np_effektivnaya_i_konkurentnaya_ekonomika/fp_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoy_iniciativy/. (In Russ.)
15. Municipal Support for Small and Medium-Sized Businesses. Information Portal of the City of Arkhangelsk. URL: https://www.arhcity.ru/?page=840/3. (In Russ.)
16. Rubtsova, O.L. (2017). Problems of state support for small business in Russia. Russian Journal of Entrepreneurship, 17, 2703-2704. (In Russ.)
17. Sukharev, O.S. (2017). Conditions for implementing a regional economic development strategy. AKSOR Bulletin, 2(42), 74-83. (In Russ.)
18. Tatarkin, A.I. (2016). Regional orientation of the economic policy of the Russian Federation as an institution of spatial development. Economy of Region, 1, 9-27. (In Russ.)
19. Federal Project "Small and Medium-Sized Enterprises and Support for Individual Entrepreneurial Initiative". Government of Arkhangelsk Oblast. URL: https://arhcity.ru/data/228/Razm1.pdf. (In Russ.)
20. Shvetsov, A.N. (2010). Improving Regional Policy: Concepts and Practice. Moscow: KRASAND. 320 p. (In Russ.)
21. Shvetsov, A.N. (2017). Strategic planning in the Russian way: The triumph of centralized bureaucratic choice. ECO Journal, 8, 114-127. (In Russ.)

Information about the authors
Alexey A. Laskin – postgraduate student
Svetlana Yu. Kornekova – Doctor of Geographical Sciences, Professor of the Department of Regional Economics and Environmental Management

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) 03.02.2026
Поступила после рецензирования 03.04.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 339.564
JEL: Q17, Q18
EDN: GTUJNU

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика

ЭКСПОРТ ПРОДУКЦИИ РОССИЙСКОГО АПК: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

Людмила Викторовна Борисова[1],
Валерий Геннадьевич Лисицин[2]

[1]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донской государственный технический университет» (ДГТУ), 344000, Российская Федерация, Ростовская область, г.о. Ростов-на-Дону, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, д. 1, e-mail: lborisova@donstu.ru, https://orcid.org/0000-0001-6611-4594
[2]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донской государственный технический университет» (ДГТУ), 344000, Российская Федерация, Ростовская область, г.о. Ростов-на-Дону, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, д. 1, e-mail: vlisicin@donstu.ru, https://orcid.org/0000-0002-4360-9209

Аннотация. **Введение.** В условиях санкционного давления, разрыва традиционных логистических и технологических цепочек, а также реконфигурации глобальных продовольственных рынков агропромышленный комплекс (АПК) Российской Федерации сталкивается с необходимостью трансформации экспортной модели. Геоэкономическая турбулентность, сопровождающаяся волатильностью мировых цен и ужесточением конкуренции, порождает новые вызовы для отечественных производителей сельскохозяйственной продукции. Вместе с тем российский агропромышленный экспорт демонстрирует устойчивость, что обусловливает потребность в анализе происходящих структурных сдвигов и адаптационных механизмов. Цель статьи заключается в идентификации основных тенденций развития экспорта продукции АПК России в условиях санкционных ограничений и внешних шоков.

Методы. Исследование базируется на комплексном и системном подходах. В работе использованы методы анализа и синтеза (для обобщения научных подходов и выявления причинно-следственных связей), метод сравнения (для сопоставления статистических данных), а также методы графической интерпретации цифровых данных. Эмпирическую базу составили официальные статистические данные Федерального центра развития экспорта продукции АПК Минсельхоза России.

Результаты. Установлено, что, несмотря на внешнее давление, стоимостной объём российского агропромышленного экспорта сохраняет положительную динамику, превысив 40 млрд долл. США в 2025 году, при этом пиковые значения физических поставок были зафиксированы в предшествующие годы. Выявлена устойчивая тенденция к диверсификации товарной структуры: доля зерновых культур сократилась, тогда как удельный вес масложировой продукции, продукции пищевой и перерабатывающей промышленности, а также рыбы и морепродуктов увеличился. Географическая структура экспорта претерпела переориентацию с европейского на азиатское, ближневосточное и африканское направления. Региональная структура характеризуется устойчивой концентрацией в ограниченном круге субъектов Федерации (г. Москва, Ростовская область, Краснодарский край) при одновременном расширении общего числа регионов-экспортёров.

Обсуждение. Ключевыми проблемами, сдерживающими развитие экспорта, остаются логистические ограничения, финансовые барьеры и институциональные недостатки. Наиболее эффективными адаптационными механизмами выступили переориентация на рынки дружественных государств, развитие международного транспортного коридора Север-Юг, активизация использования электронных платформ продаж, а также расширение мер государственной поддержки. Перспективы дальнейшего развития связаны с углублением товарной и географической диверсификации, развитием экспортной инфраструктуры и логистики, а также совершенствованием механизмов поддержки производителей продукции с высокой добавленной стоимостью и органического сельского хозяйства.

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, экспорт продукции АПК, санкционные ограничения, товарная структура, географическая переориентация, адаптационные механизмы, диверсификация, продовольственная безопасность.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Борисова Л.В., Лисицин В.Г. Экспорт продукции российского АПК: современные тенденции и векторы развития. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 97-104. EDN: GTUJNU

© Борисова Л.В., Лисицин В.Г., 2026

UDC 339.564
JEL: Q17, Q18
EDN: GTUJNU

Original scientific article
HAC 5.2.3. Regional and sectoral economics

EXPORT OF RUSSIAN AGRO-INDUSTRIAL PRODUCTS: CURRENT TRENDS AND DEVELOPMENT VECTORS

Lyudmila V. Borisova[1],
Valery G. Lisitsin[2]

[1]Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Don State Technical University" (DSTU), 344000, Russian Federation, Rostov Region, Rostov-on-Don urban district, Rostov-on-Don, 1 Gagarin Square, e-mail: lborisova@donstu.ru, https://orcid.org/0000-0001-6611-4594
[2]Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Don State Technical University" (DSTU), 344000, Russian Federation, Rostov Region, Rostov-on-Don urban district, Rostov-on-Don, 1 Gagarin Square, e-mail: vlisicin@donstu.ru, https://orcid.org/0000-0002-4360-9209

Annotation. **Introduction.** Under sanctions pressure, the disruption of traditional logistical and technological chains, and the reconfiguration of global food markets, the agro-industrial complex of the Russian Federation faces the need to transform its export model. Geo-economic turbulence, accompanied by volatility in world prices and intensifying competition, creates new challenges for domestic agricultural producers. At the same time, Russian agricultural exports demonstrate resilience, which necessitates an analysis of ongoing structural shifts and adaptation mechanisms. The purpose of the article is to identify the main trends in the development of exports of agricultural products of Russia under sanctions restrictions and external shocks.

Methods. The study is based on integrated and systemic approaches. The work employs methods of analysis and synthesis (to generalize scientific approaches and identify cause-and-effect relationships), the comparison method (to compare statistical data), as well as methods of graphical interpretation of digital data. The empirical base comprises official statistical data from the Federal Center for the Development of Agricultural Exports of the Ministry of Agriculture of Russia.

Results. It has been established that, despite external pressure, the value of Russian agricultural exports maintains positive dynamics, exceeding 40 billion USD in 2025, while peak physical supply volumes were recorded in the preceding years. A steady trend towards diversification of the commodity structure has been revealed: the share of grain crops has decreased, whereas the share of oil and fat products, food and processing industry products, as well as fish and seafood, has increased. The geographical structure of exports has undergone a reorientation from European to Asian, Middle Eastern, and African destinations. The regional structure is characterized by stable concentration in a limited circle of constituent entities of the Federation (Moscow, Rostov Oblast, Krasnodar Krai), accompanied by an expansion in the total number of exporting regions.

Discussion. Key problems hindering export development remain logistical constraints, financial barriers, and institutional shortcomings. The most effective adaptation mechanisms have been reorientation to the markets of friendly states, development of the International North-South Transport Corridor, increased use of electronic sales platforms, as well as the expansion of state support measures. Prospects for further development are associated with deepening commodity and geographical diversification, developing export infrastructure and logistics, and improving support mechanisms for producers of high-value-added products and organic agriculture.

Keywords: agro-industrial complex, export of agricultural products, sanctions restrictions, commodity structure, geographical reorientation, adaptation mechanisms, diversification, food security.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Borisova, L.V., Lisitsin, V.G. (2026). Export of Russian Agro-Industrial Products: Current Trends and Development Vectors. Public administration and law, 3(11), 97-104. EDN: GTUJNU

Введение

Высокие показатели стабильности, нетипичные для большинства сырьевых отраслей, демонстрирует сегодня отечественный агропромышленный комплекс (АПК). Развитие сектора происходит в условиях жёсткого санкционного давления западных стран, трансформации глобальных цепочек поставок и значительных колебаний на мировых рынках продовольствия, при этом фиксируется непрерывное увеличение объёмов вывозимой сельскохозяйственной продукции. Сложившаяся ситуация требует детального исследования, где особое значение приобретает изучение структурных сдвигов и механизмов адаптации, обеспечивающих дальнейший рост национального экспорта продовольствия.

Цель исследования

Целью настоящей статьи является идентификация и систематизация основных тенденций развития экспорта продукции АПК Российской Федерации в условиях санкционных ограничений и внешних шоков, а также оценка перспектив дальнейшего наращивания внешнеторгового потенциала отрасли.

Методы исследования

Актуальность исследования трансформационных процессов в сфере экспорта продукции АПК Российской Федерации в

© Borisova, L.V., Lisitsin, V.G., 2026

условиях санкционных ограничений, реконфигурации глобальных продовольственных рынков и усиления внешних шоков обусловила необходимость систематизации научной литературы по ряду ключевых направлений.

Теоретико-методологические основы развития агроэкспорта, включая анализ динамики, структуры и факторов, определяющих конкурентоспособность отечественной продукции на мировых рынках, представлены в работах А.Н. Харченко [1], С.П. Плотниковой и Т.В. Киян [2], Н.В. Фалиной, А.С. Гусева и А.А. Приходько [3], Е.А. Стариковой и Ю.В. Шиковой [4], Л.А. Александровой [5]. Вопросы логистического обеспечения экспортных поставок зерновых культур, а также проблематика преодоления инфраструктурных и организационно-экономических барьеров проработаны в исследованиях И.И. Афанасьевой [6], Н.О. Якушева [7], В.Ю. Максимова и Н.В. Мирошниченко [8].

Проблематика цифровой трансформации экспортной деятельности и использования электронных платформ в качестве канала продвижения продукции АПК раскрыта в публикациях В.А. Войтюка, О.В. Кондратьевой и О.В. Слинько [9], В.А. Долгих, Ю.А. Романовой, Д.Е. Морковкина [10]. Перспективные направления экспорта органической продукции, рассматриваемые в качестве драйвера повышения конкурентоспособности отечественного АПК, стали предметом анализа В.А. Войтюка и О.В. Слинько [11], М.Г. Кудиновой и Н.А. Шевчук [12].

Вопросы правового и тарифного регулирования российского агропромышленного экспорта, включая анализ изменений в механизмах государственного воздействия на внешнеторговые потоки в условиях санкционных ограничений, рассмотрены в работах М.Г. Гирич и А.Д. Левашенко [13], О.И. Карповой и К.А. Суровневой [14], М.Ю. Лявиной и А.А. Кулдорова [15]. Тенденции устойчивого развития АПК и адаптации экспортного потенциала к глобальным вызовам, в том числе под влиянием санкционного давления, исследованы О.Е. Ивановой [16], И.И. Нуждиным [17].

Эмпирическую и информационную базу исследования составили официальные статистические данные Федерального центра развития экспорта продукции АПК Минсельхоза России (ФГБУ «Агроэкспорт») за 2020-2025 годы [18].

Методологическая основа исследования базируется на комплексном и системном подходах, позволяющих рассматривать экспорт продукции АПК как систему, находящуюся под воздействием внешних (геополитических, конъюнктурных, санкционных) и внутренних (структурных, институциональных, логистических) детерминант. Для достижения поставленной цели применялись как теоретические, так и эмпирические методы познания. Методы анализа и синтеза использовались при обобщении научных подходов к идентификации тенденций развития агроэкспорта, а также при выявлении причинно-следственных связей между введением санкционных ограничений и изменением географической и товарной структуры поставок. Метод сравнения применялся при сопоставлении статистических данных за период 2020-2025 годов, а также при анализе динамики экспортных показателей в разрезе товарных групп, стран-импортёров и регионов-экспортёров. Графическая интерпретация цифровых данных обеспечила наглядность представления выявленных закономерностей и структурных сдвигов.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ количественных параметров российского агропромышленного экспорта за период 2020-2025 гг. позволяет констатировать наличие разнонаправленных тенденций, обусловленных как конъюнктурными, так и структурными факторами. Согласно официальным данным Федерального центра развития экспорта продукции АПК Минсельхоза России, представленным на рисунке 1, стоимостной объём экспорта продемонстрировал поступательный рост с 30,6 млрд долл. США в 2020 году до исторического максимума в 43,5 млрд долл. США в 2023 году [19].

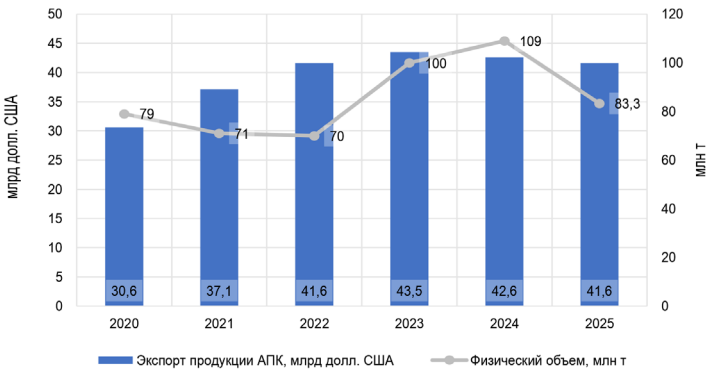

Рисунок 1. Динамика экспорта продукции АПК РФ за 2020-2025 гг. [18]
Figure 1. Dynamics of exports of agro-industrial complex products of the Russian Federation in 2020-2025 [18]

Обращает на себя внимание существенное расхождение между динамикой стоимостных и физических объёмов экспорта. Если в 2023-2024 гг. физический объём поставок достиг рекордных значений (100 и 109 млн т соответственно), то в 2025 году наблюдается его сокращение до 83,3 млн т при сохранении стоимостного показателя на уровне 41,6 млрд долл. США. Данная динамика свидетельствует, во-первых, о ценовом факторе – снижении мировых цен на зерновую продукцию в 2025 году, а во-вторых, об изменении товарной структуры экспорта в сторону продукции с более высокой добавленной стоимостью.

Товарная структура российского агропромышленного экспорта за период 2022-2025 гг. претерпела существенные изменения, что наглядно иллюстрируется данными рисунка 2.

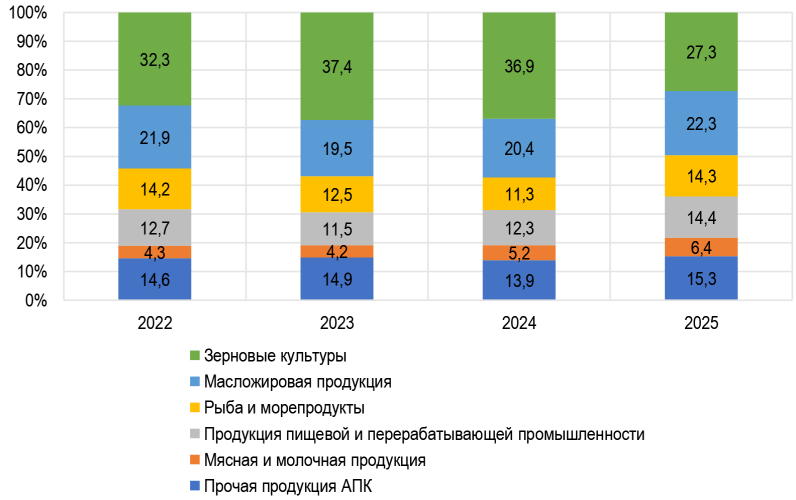

Рисунок 2. Динамика товарной структуры экспорта АПК РФ в 2022-2025 гг., % от общего объёма [18]
Figure 2. Dynamics of the commodity structure of Russian agro-industrial exports in 2022-2025, % of total volume [18]

Как следует из представленных данных, в 2023 году наблюдалась максимальная концентрация экспорта на зерновой группе (37,4%), что коррелировало с рекордным урожаем и благоприятной ценовой конъюнктурой. Однако к 2025 году доля зерновых сократилась до 27,3% при одновременном увеличении удельного веса масложировой продукции (22,3%), продукции пищевой и перерабатывающей промышленности (14,4%), а также рыбы и морепродуктов (14,3%). Данная тенденция представляется позитивной с точки зрения диверсификации экспортного портфеля и снижения зависимости от конъюнктуры одного товарного рынка.

По итогам 2022 года Российская Федерация уверенно вошла в двадцатку ведущих мировых поставщиков продовольственных товаров, причём этот результат был достигнут на фоне нарастающей геополитической и экономической напряжённости [1, с. 116]. В последующие годы завоёванные позиции удалось не только сохранить, но и укрепить.

Наиболее значимой тенденцией рассматриваемого периода выступает кардинальная переориентация географической структуры российского агропромышленного экспорта. Данные рисунка 3 свидетельствуют о поступательном замещении европейского направления азиатским, ближневосточным и африканским.

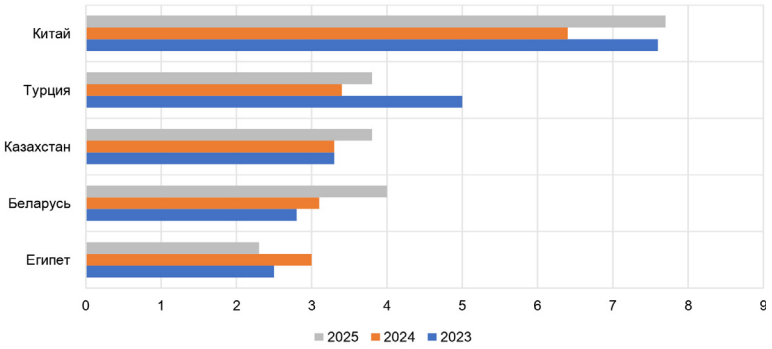

Рисунок 3. Динамика основных стран-импортёров российской продукции АПК в 2023-2025 гг., млрд долл. США [18]
Figure 3. Dynamics of major importing countries of Russian agro-industrial products in 2023-2025, billion USD [18]

Китайская Народная Республика сохраняет статус крупнейшего импортёра российской продукции АПК: по итогам 2025 года объём поставок достиг 7,7 млрд долл. США. В первом квартале 2026 года указанное направление получило дополнительное развитие. Аналитические оценки [10] подтверждают отгрузку более 2,7 млн тонн на китайские рынки, что в стоимостном выражении составило 2,4 млрд долл.

Отдельного рассмотрения требует товарооборот с государствами ЕАЭС. Стоимость вывезенной продукции в Республику Беларусь поступательно увеличивалась: с 2,8 млрд долл. США в 2023 году показатель возрос до 4,0 млрд долл. США к 2025 году. Аналогичная динамика прослеживается в торговле с Казахстаном, где итоговые объемы зафиксированы на уровне 3,8 млрд долл. США. Подобные изменения отражают процессы укрепления внутрисоюзных экономических связей.

Противоположная тенденция складывается на иных торговых направлениях. Сокращение поставок характерно для Турецкой Республики (снижение с 5,0 до 3,8 млрд долл. США) и Арабской Республики Египет (падение с 2,5 до 2,3 млрд долл. США). Утрата объёмов в данных регионах объясняется ценовой нестабильностью и возросшей конкуренцией.

Анализ региональной структуры экспорта продукции АПК (рисунок 4) позволяет выявить устойчивую концентрацию поставок в ограниченном круге субъектов Российской Федерации при одновременном расширении числа регионов-экспортёров.

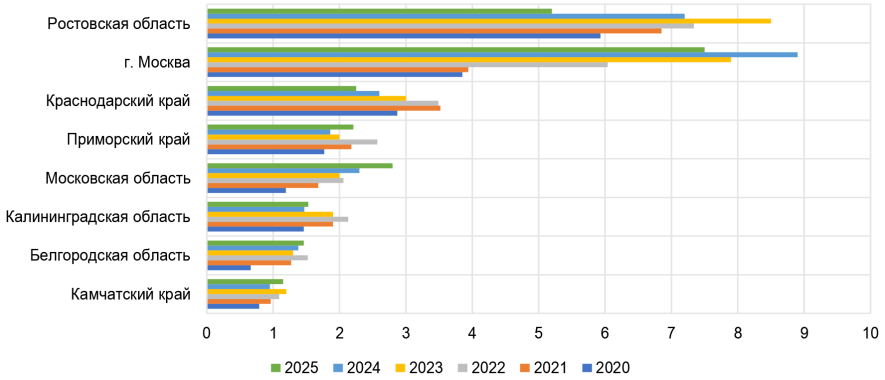

Рисунок 4. Динамика регионов-лидеров по экспорту продукции АПК в 2020-2025 гг., млрд долл. США [18]
Figure 4. Dynamics of leading regions by export of agro-industrial products in 2020-2025, billion USD [18]

Лидирующие позиции на протяжении практически всего рассматриваемого периода занимает город Москва (7,5 млрд долл. в 2025 году), что, впрочем, в значительной степени обусловлено регистрацией крупных зерновых трейдеров именно в столице, а не реальным производством продукции АПК на её территории. Высокие показатели Ростовской области (5,2 млрд долл.) и Краснодарского края (2,25 млрд долл.) закономерно связаны с их статусом ведущих аграрных регионов страны.

Как отмечают исследователи [20], топ-10 регионов обеспечили 62,6 % общероссийского экспорта в денежном выражении. При этом важно подчеркнуть, что выросло число субъектов России, которые активно вовлечены во внешнеэкономическую деятельность. В 2018 г. в стране насчитывалось 22 региона с развитым сельским хозяйством, экспорт которых превышал 200 млн долл., а в 2025 году эту отметку преодолели 37 регионов. Данный факт свидетельствует о постепенной децентрализации экспортной активности и вовлечении всё большего числа регионов в международное разделение труда.

Несмотря на положительную динамику ключевых показателей, нельзя игнорировать комплекс проблем, с которыми столкнулись российские экспортёры продукции АПК в условиях санкционного давления. В числе наиболее острых проблем следует выделить логистические ограничения, финансовые трудности и недостаточную развитость экспортной инфраструктуры.

Оценивая логистические барьеры, необходимо отметить резкое удорожание страхового и фрахтового обслуживания экспортных операций. Дополнительную финансовую нагрузку создало введение новых тарифов при отгрузках через морские гавани Санкт-Петербурга и Новороссийска. Фундаментальной причиной таких сдвигов стал массовый отток глобальных транспортных операторов, в результате чего конкурентная среда внутри страны заметно деградировала. Сокращение числа доступных провайдеров спровоцировало взрывной рост расценок: обеспечение безопасности и перемещение грузов подорожало в полтора-два раза.

На организацию поставок негативно воздействуют ограничения в расчётно-кассовой сфере, в частности изоляция ключевых кредитных организаций от инфраструктуры SWIFT. Анализируя данную проблему,

А.Н. Харченко выявляет прямую зависимость между ужесточением санкционного режима и снижением скорости платежей. Иностранные банки-корреспонденты многократно усилили комплаенс-контроль за операциями отечественного бизнеса. В итоге финансовые транзакции затягиваются, что ставит под угрозу своевременное закрытие экспортных контрактов или делает их исполнение невозможным [1, с. 116].

Глубинным сдерживающим фактором выступает низкий уровень вовлечения мощностей внутренней переработки сельскохозяйственной продукции. Сложность данной ситуации заключается в том, что внешние рынки получают преимущественно сырьё с минимальной добавленной стоимостью, и для исправления сложившегося дисбаланса формируется новая стратегическая линия: экспортёры планомерно переориентируются на вывоз продуктов глубокой переработки. Практическим выражением этого вектора становится реализация муки вместо пшеницы, отказ от отгрузок сырой кукурузы в пользу готовых кормов для животных, а также продажа соевого изолята взамен необработанных бобов.

В ответ на возникшие вызовы российскими экспортёрами и государственными институтами был выработан комплекс адаптационных мер, позволивших не только нивелировать негативные последствия, но и обеспечить дальнейший рост. В числе наиболее эффективных механизмов следует назвать переориентацию на рынки дружественных государств, развитие международного транспортного коридора Север-Юг (МТК «Север-Юг»), а также активизацию использования электронных платформ продаж.

Развитие МТК «Север-Юг» выступает стратегическим императивом трансформации экспортной логистики. Переориентация аграрных грузопотоков через портовую инфраструктуру Каспийского бассейна и модернизация железнодорожных узлов юга России позволяют минимизировать транзакционные издержки и обеспечить бесперебойность поставок на рынки Ближнего Востока и Южной Азии. Внедрение мультимодальных логистических решений на данном направлении эффективно компенсирует инфраструктурные ограничения традиционных морских маршрутов и способствует интеграции отечественного АПК в новые макрорегиональные цепочки создания стоимости.

Прекращение участия Российской Федерации в черноморских договоренностях повлекло за собой решение о безвозмездной отгрузке агропромышленной продукции наиболее уязвимым государствам Африканского континента. Рассматривая данную инициативу, С.П. Плотникова и Т.В. Киян обнаруживают в ней не только благотворительный, но и строгий коммерческий расчёт [2, с. 117]. Специалисты подчёркивают, что масштабные гуманитарные транши не нанесут ущерба государственному бюджету. Кроме этого, остановка прежних логистических соглашений спровоцировала повышение мировых котировок на злаковые культуры, что автоматически обеспечило отечественным поставщикам прирост выручки, компенсирующий понесённые издержки [2, с. 117].

Особую значимость приобретает выстраивание сбыта через цифровые каналы. Изучая потенциал маркетплейсов, В.А. Войтюк, О.В. Кондратьева и О.В. Слинько доказывают способность виртуальных площадок не просто вытеснять классические форматы сделок, но и создавать принципиально иные механизмы реализации продукции, исключающие необходимость физической выкладки товара [9, с. 146]. В качестве базового достоинства подобного подхода можно выделить существенное укорачивание логистических цепочек, где прямой контакт с покупателем сводит к минимуму число посредников, кардинально снижает издержки на транспортировку и гарантирует отечественным производителям более сильные конкурентные позиции на международной арене.

Выводы

Проведённый анализ позволяет сформулировать следующие выводы относительно тенденций развития экспорта продукции АПК Российской Федерации в условиях санкций и внешних шоков.

Российский экспорт АПК успешно преодолел этап сугубо сырьевой ориентации. Снижение доли вывоза зерновых культур компенсируется ростом продаж сельскохозяйственной продукции глубокой переработки, в частности продукции пищевой и масложировой промышленности. Данный факт указывает на качественное увеличение добавленной стоимости в структуре внешнеторговых операций. Основные торговые маршруты перенаправлены на рынки Африки, Ближнего Востока и государств Азиатского региона. Параллельно усиливается экономическое взаимодействие в рамках ЕАЭС, а торговая активность российских поставщиков закономерно сконцентрировалась на рынках дружественных юрисдикций.

Нехватка грузовых ёмкостей и тарифные ограничения, возникшие после ухода западных логистических компаний, не остановили экспортную деятельность по реализации продукции АПК. Вместе с этим были выработаны новые механизмы приспособления к изменившимся условиям. Так, например, достижение организационно-экономической независимости обеспечивается расширением МТК «Север-Юг», а также выходом отечественных предприятий на электронные торговые площадки.

Высокая способность АПК к адапта-

ции позволяет прогнозировать дальнейшее расширение экспортного потенциала, где наибольшие перспективы отмечаются в секторах товаров с высокой степенью переработки и органического земледелия. На среднесрочном этапе удержание позиций потребует расширения государственной поддержки инфраструктурных проектов, а также необходимость внедрения программы субсидирования транспортных издержек для высокомаржинальной продукции и формирования институциональной базы для стимулирования экологически чистого сельского хозяйства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Харченко А.Н. Проблемы и тенденции развития экспорта продукции сельского хозяйства и АПК России в современных условиях. Тенденции развития науки и образования. 2023. № 95-4. С. 115-117. DOI 10.18411/trnio-03-2023-193.

2. Плотникова С.П., Киян Т.В. Российский экспорт продукции АПК в современных условиях. Приоритетные направления развития регионального экспорта продукции АПК: Материалы международной научно-практической конференции, Красноярск, 16-17 ноября 2023 года. Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 2024. С. 114-119.

3. Фалина Н.В., Гусев А.С., Приходько А.А. Оценка перспектив развития восточного вектора российского экспорта продукции АПК. Естественно-гуманитарные исследования. 2023. № 5(49). С. 261-265.

4. Старикова Е.А., Шикова Ю.В. Перспективы продвижения российского экспорта продукции АПК в страны Ближнего Востока. Экономика и управление: проблемы, решения. 2024. Т. 4, № 5(146). С. 123-134. DOI 10.36871/ek.up.p.r.2024.05.04.017.

5. Александрова Л.А. Конкурентоспособность экспорта продукции АПК России на глобальных рынках. Островские чтения. 2025. № 1. С. 32-34.

6. Афанасьева И.И. Организационно-экономические проблемы и перспективы формирования логистической системы распределения зерна в России. Инженерный вестник Дона. 2014. № 2(29). С. 1-10.

7. Якушев Н.О. Об информационно-аналитической поддержке развития регионального экспорта продукции АПК. Вестник АГАТУ. 2023. № 4(12). С. 158-166.

8. Максимов В.Ю., Мирошниченко Н.В. Экспорт продукции АПК как источник укрепления внешнеэкономического потенциала субъекта Российской Федерации (на примере Ставропольского края). Исследование проблем экономики и финансов. 2023. № 2. DOI 10.31279/2782-6414-2023-2-2.

9. Войтюк В.А., Кондратьева О.В., Слинько О.В. Экспорт российской продукции АПК через электронные платформы: преимущества и вызовы. Молодежная наука – развитию агропромышленного комплекса: материалы IV Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных, Курск, 15 ноября 2023 года. Курск: Курский государственный аграрный университет имени И.И. Иванова, 2024. С. 146-151.

10. Долгих В.А., Романова Ю.А., Морковкин Д.Е. Основные направления развития отечественного агропродовольственного рынка и поддержки экспорта продукции АПК в контексте мировых технологических трендов. Вестник евразийской науки. 2025. Т. 17, № S1.

11. Войтюк В.А., Слинько О.В. Перспективные направления экспорта органической продукции АПК. Технико-технологическое обеспечение инноваций в агропромышленном комплексе: материалы II Международной научно-практической конференции, Мелитополь, 28-29 ноября 2023 года. Мелитополь: Мелитопольский государственный университет, 2023. С. 37-40.

12. Кудинова М.Г., Шевчук Н.А. Экспортный потенциал АПК Алтайского края в результате реализации регионального проекта «экспорт продукции АПК». Дневник науки. 2023. № 12(84).

13. Гирич М.Г., Левашенко А.Д. Новые аспекты регулирования российского экспорта сельскохозяйственной продукции. Российский внешнеэкономический вестник. 2019. № 10. С. 57-65.

14. Карпова О.И., Суровнева К.А. Государственная финансовая поддержка экспорта продукции АПК. Естественно-гуманитарные исследования. 2023. № 3(47). С. 297-302.

15. Лявина М.Ю., Кулдоров А.А. Меры государственной поддержки экспорта продукции АПК. Островские чтения. 2025. № 1. С. 39-42.

16. Иванова О.Е. Агропромышленный комплекс России: экспортный потенциал и тренды устойчивого развития. Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2024. № 5. С. 39-42. DOI 10.37882/2223-2974.2024.05.17.

17. Нуждин И.И. Оценка степени пространственной однородности экспорта продукции российского АПК в страны Африки. Геополитика и экогеодинамика регионов. 2025. Т. 11, № 1. С. 235-245.

18. Региональные обзоры / Официальный сайт ФГБУ «Агроэкспорт: Федеральный центр развития экспорта продукции АПК Минсельхоза России». URL: https://aemcx.ru/exporter-library/regions-review/.

19. Аграрный экспорт регионов России. 2023 год / Официальный сайт ФГБУ «Агроэкспорт: Федеральный центр развития экспорта продукции АПК Минсельхоза России». URL: https://aemcx.ru/wp-content/uploads/2024/04/agrarnyj_eksport_regionov_rf_2023.pdf.

20. Экспорт продукции АПК России составил $41,6 млрд в 2025 году / Официальный сайт издательства «Ведомости». URL: https://www.vedomosti.ru/business/news/2026/04/17/1191122-eksport-produktsii-apk.

Информация об авторах

Борисова Людмила Викторовна – доктор экономических наук, доцент, профессор, заведующий кафедрой «Менеджмент и бизнес-технологии»

Лисицин Валерий Геннадьевич – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Менеджмент и бизнес-технологии»

REFERENCES

1. Kharchenko, A.N. (2023). Problems and trends in the development of exports of agricultural products and the agro-industrial complex of Russia in modern conditions. Trends in the Development of Science and Education, 95-4, 115-117. DOI: 10.18411/trnio-03-2023-193. (In Russ.)
2. Plotnikova, S.P., Kiyan, T.V. (2024). Russian export of agro-industrial complex products in modern conditions. In: Priority Directions for the Development of Regional Exports of Agro-Industrial Complex Products: Materials of the International Scientific and Practical Conference, Krasnoyarsk, November 16-17, 2023. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk State Agrarian University, pp. 114–119. (In Russ.)
3. Falina, N.V., Gusev, A.S., Prikhodko, A.A. (2023). Assessment of prospects for the development of the eastern vector of Russian exports of agro-industrial complex products. Natural-Humanitarian Studies, 5(49), 261-265. (In Russ.)
4. Starikova, E.A., Shikova, Yu.V. (2024). Prospects for promoting Russian exports of agro-industrial complex products to the countries of the Middle East. Economics and Management: Problems, Solutions, 4(5-146), 123-134. DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2024.05.04.017. (In Russ.)
5. Aleksandrova, L.A. (2025). Competitiveness of Russian exports of agro-industrial complex products in global markets. Ostrovskie Readings, 1, 32–34. (In Russ.)
6. Afanasyeva, I.I. (2014). Organizational and economic problems and prospects for the formation of a grain distribution logistics system in Russia. Engineering Bulletin of the Don, 2(29), 1-10. (In Russ.)
7. Yakushev, N.O. (2023). On information and analytical support for the development of regional exports of agro-industrial complex products. Bulletin of AGATU, 4(12), 158-166. (In Russ.)
8. Maksimov, V.Yu., Miroshnichenko, N.V. (2023). Export of agro-industrial complex products as a source of strengthening the foreign economic potential of a constituent entity of the Russian Federation (on the example of Stavropol Krai). Research of Problems of Economics and Finance, 2. DOI: 10.31279/2782-6414-2023-2-2. (In Russ.)
9. Voityuk, V.A., Kondratieva, O.V., Slinko, O.V. (2024). Export of Russian agro-industrial complex products through electronic platforms: advantages and challenges. In: Youth Science for the Development of the Agro-Industrial Complex: materials of the IV International Scientific and Practical Conference of Students, Postgraduates and Young Scientists, Kursk, November 15, 2023. Kursk: Kursk State Agrarian University named after I.I. Ivanov, pp. 146-151. (In Russ.)
10. Dolgikh, V.A., Romanova, Yu.A., Morkovkin, D.E. (2025). Main directions for the development of the domestic agri-food market and support for exports of agro-industrial complex products in the context of global technological trends. Bulletin of Eurasian Science, 17(S1). (In Russ.)
11. Voityuk, V.A., Slinko, O.V. (2023). Promising directions for the export of organic agro-industrial complex products. In: Technical and Technological Support of Innovations in the Agro-Industrial Complex: materials of the II International Scientific and Practical Conference, Melitopol, November 28-29, 2023. Melitopol: Melitopol State University, pp. 37-40. (In Russ.)
12. Kudinova, M.G., Shevchuk, N.A. (2023). Export potential of the agro-industrial complex of Altai Krai as a result of the implementation of the regional project "Export of agro-industrial complex products". Diary of Science, 12(84). (In Russ.)
13. Girich, M.G., Levashenko, A.D. (2019). New aspects of regulation of Russian exports of agricultural products. Russian Foreign Economic Bulletin, 10, 57-65. (In Russ.)
14. Karpova, O.I., Surovneva, K.A. (2023). State financial support for exports of agro-industrial complex products. Natural-Humanitarian Studies, 3(47), 297-302. (In Russ.)
15. Lyavina, M.Yu., Kuldorov, A.A. (2025). Measures of state support for exports of agro-industrial complex products. Ostrovskie Readings, 1, 3-42. (In Russ.)
16. Ivanova, O.E. (2024). Agro-industrial complex of Russia: export potential and trends of sustainable development. Modern Science: Actual Problems of Theory and Practice. Series: Economics and Law, 5, 39-42. DOI: 10.37882/2223-2974.2024.05.17. (In Russ.)
17. Nuzhdin, I.I. (2025). Assessment of the degree of spatial homogeneity of exports of Russian agro-industrial complex products to African countries. Geopolitics and Ecogeodynamics of Regions, 11(1), 235-245. (In Russ.)
18. Regional reviews / Official website of FSBI "Agroexport: Federal Center for the Development of Exports of Agro-Industrial Complex Products of the Ministry of Agriculture of Russia". URL: https://aemcx.ru/exporter-library/regions-review/. (In Russ.)
19. Agrarian export of Russian regions. 2023 / Official website of FSBI "Agroexport: Federal Center for the Development of Exports of Agro-Industrial Complex Products of the Ministry of Agriculture of Russia". URL: https://aemcx.ru/wp-content/uploads/2024/04/agrarnyj_eksport_regionov_rf_2023.pdf. (In Russ.)
20. Export of agro-industrial complex products of Russia amounted to $41.6 billion in 2025 / Official website of the publishing house "Vedomosti". URL: https://www.vedomosti.ru/business/news/2026/04/17/1191122-eksport-produktsii-apk. (In Russ.)

Information about the authors
Lyudmila V. Borisova – Doctor of Economics, Associate Professor, Professor, Head of the Department of Management and Business Technology
Valery G. Lisitsin – Candidate of Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Business Technology

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) 02.04.2026
Поступила после рецензирования 01.06.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 338.2
JEL: Q18
EDN: HTQQRD

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика

АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ЖИВОТНОВОДСТВА И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТРАСЛИ

Елена Сергеевна Балашова

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина», Российская Федерация, 350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13, e-mail: balashova_elena95@mail.ru

Аннотация. **Введение.** Основной целью исследования является анализ механизмов государственной поддержки животноводства. Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи: выполнить комплексную оценку влияния всех компонентов системы государственной поддержки на основные показатели развития мясного скотоводства, выявить проблемы дисбаланса в распределении государственной поддержки между молочным и мясным скотоводством, количественно оценить воздействие экологического регулирования на рентабельность отрасли.

Материалы и методы. Методологической основой исследования послужили системный и структурно-функциональный подходы, методы экономико-статистического и сравнительного анализа, а также экспертных оценок.

Результаты. Анализ структуры государственной поддержки показывает несбалансированное распределение ресурсов между различными механизмами поддержки и уровнями управления. Анализ федеральных программ поддержки мясного скотоводства показывает существенное расхождение между амбициозными целевыми индикаторами и фактической результативностью реализации программ. Анализ программ грантовой поддержки показывает, что государство уделяет значительное внимание развитию малых форм хозяйствования через механизм грантов. Все эти проблемы указывают на необходимость совершенствования организационно-экономического механизма государственного регулирования мясного скотоводства. Данное совершенствование должно включать пересмотр приоритетов распределения поддержки, расширение охвата программ льготного кредитования и грантовой поддержки, смягчение требований экологического регулирования для малых производителей, повышение финансирования программ селекции, а также введение механизмов защиты от монопольного давления торговых сетей.

Обсуждение. Проведённое исследование продемонстрировало, что мясное скотоводство Краснодарского края находится в состоянии структурного кризиса, обусловленного не столько объективными ограничениями в производстве, сколько несовершенством механизма государственного регулирования и дисбалансом в системе экономических стимулов. Новизна проведённого анализа заключается в том, что впервые на региональном уровне выполнена комплексная оценка влияния всех компонентов системы государственной поддержки на основные показатели развития мясного скотоводства. Исследование охватило семь основных направлений поддержки: прямые субсидии, льготное кредитование, грантовую поддержку малых форм хозяйствования, налоговые льготы, программы селекционно-племенной работы, инвестиционную поддержку и программы развития кормовой базы.

Ключевые слова: государственное регулирование, животноводство, механизмы государственной поддержки, грантовая поддержка, малые формы хозяйствования, мясное скотоводство, структурный дисбаланс, федеральные программы.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Балашова Е.С. Анализ механизма государственной поддержки животноводства и результативность регулирования отрасли // Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 105-115. EDN: HTQQRD

© Балашова Е.С., 2026

UDC 338.2
JEL: Q18
EDN: HTQQRD

Original scientific article
HAC 5.2.3. Regional and sectoral economics

ANALYSIS OF THE MECHANISM OF STATE SUPPORT FOR LIVESTOCK FARMING AND THE EFFECTIVENESS OF REGULATION OF THE INDUSTRY

Elena S. Balashova

Federal state budgetary educational institution of higher education "Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin", Russian Federation, 350044, Krasnodar, 13, Kalinina Str., e-mail: balashova_elena95@mail.ru

Annotation. **Introduction.** The primary objective of the study is to analyze the mechanisms of state support for livestock farming. To achieve this goal, the following objectives were set: to conduct a comprehensive assessment of the impact of all components of the state support system on key indicators of beef cattle development, to identify issues of imbalance in the distribution of state support between dairy and beef cattle farming, and to quantify the impact of environmental regulations on the industry's profitability.

Materials and Methods. The methodological basis of the study was a systemic and structural-functional approach, economic-statistical and comparative analysis, and expert assessments.

Results. An analysis of the structure of state support reveals an imbalanced distribution of resources between various support mechanisms and levels of governance. An analysis of federal programs supporting beef cattle farming reveals a significant discrepancy between ambitious target indicators and the actual effectiveness of program implementation. An analysis of grant support programs demonstrates that the government pays significant attention to the development of small farms through grant mechanisms. All these problems point to the need to improve the organizational and economic mechanisms of state regulation of beef cattle farming. This improvement should include a review of support distribution priorities, expansion of the coverage of preferential lending and grant support programs, easing environmental regulations for small producers, increasing funding for breeding programs, and introducing mechanisms to protect against monopolistic pressure from retail chains.

Discussion. The study demonstrated that beef cattle farming in Krasnodar Krai is in a state of structural crisis, caused not so much by objective production constraints as by the imperfections of the state regulation mechanism and an imbalance in the system of economic incentives. The novelty of this analysis lies in the fact that for the first time, a comprehensive assessment of the impact of all components of the state support system on the key indicators of beef cattle farming development has been conducted at the regional level. The study covered seven key support areas: direct subsidies, preferential lending, grant support for small farms, tax incentives, breeding programs, investment support, and forage development programs.

Keywords: government regulation, animal husbandry, government support mechanisms, grant support, small farms, beef cattle breeding, structural imbalance, federal programs.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Balashova, E.S. (2026). Analysis of the mechanism of state support for livestock farming and the effectiveness of industry regulation. Public administration and law, 3(11), 105-115. EDN: HTQQRD

Введение

Государственная поддержка сельского хозяйства и животноводства является критическим инструментом аграрной политики Российской Федерации и её субъектов, особенно в условиях глубокого ценового диспаритета. В условиях, когда цены на кормовую продукцию растут в 1,22 раза быстрее, чем цены на живой скот (индекс цен на корма 305,6 против индекса цен на скот 250,8 при базисном периоде 2015 г. = 100), государственное вмешательство становится необходимым для обеспечения функционирования отрасли и её развития.

Анализ механизмов государственной поддержки показывает, что система включает разнообразные инструменты: прямые финансовые субсидии и дотации, льготное кредитование, налоговые льготы, грантовую поддержку, инвестиции в селекцию и генетику, нормативно-правовое регулирование. Общий лимит финансирования развития сельского хозяйства на федеральном уровне на 2025 год составляет 665 млрд рублей. Однако анализ результативности этой поддержки и её распределения выявляет серьёзные проблемы в её адресности, эффективности и связи с достигаемыми результатами.

Цель исследования

Основной целью исследования является анализ механизмов государственной поддержки животноводства. Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи: выполнить комплексную оценку влияния всех компонентов системы государственной поддержки на основные показатели развития мясного скотоводства, выявить проблемы дисбаланса в распределении государственной поддержки между молочным и мясным скотоводством, количественно оценить воздействие экологического регулирования на рентабельность отрасли, провести регрессионный анализ, который позволит количественно

© Balashova E.S., 2026

оценить влияние государственной поддержки и других факторов на основные показатели развития мясного скотоводства.

Методы исследования

Методологической основой исследования послужили системный и структурно-функциональный подходы, методы экономико-статистического и сравнительного анализа, а также экспертных оценок. Информационной базой выступили данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края, нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней, регулирующие вопросы развития животноводства.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ структуры государственной поддержки показывает несбалансированное распределение ресурсов между различными механизмами поддержки и уровнями управления. На федеральном уровне основная доля средств (49,3%) направлена на прямые субсидии и дотации на животноводство в размере 328 млрд рублей. Однако значительная часть этих средств распределяется между всеми видами животноводства (молочное скотоводство, свиноводство, птицеводство), при этом мясное скотоводство получает существенно меньше поддержки по сравнению с молочным животноводством [1, с. 43].

Льготное кредитование составляет всего 4,4% от федеральной поддержки (29,1 млрд рублей в 2022 году) [2, с. 55].

Это свидетельствует о том, что государство не рассматривает кредитный механизм как приоритетный инструмент поддержки животноводства, хотя он может быть более эффективен, чем прямые субсидии, так как стимулирует производителей использовать заимствованные средства более ответственно.

На региональном уровне (Краснодарский край) распределение поддержки существенно отличается: основная доля средств (78,6%) направлена на поддержку молочного животноводства (1,1 млрд рублей), в то время как поддержка мясного скотоводства ограничена программами племенного развития (309,6 млн рублей, или 22,1% от региональной поддержки). Это указывает на структурный дисбаланс и недостаточное внимание к развитию мясного скотоводства на региональном уровне [3, с. 185].

Анализ федеральных программ поддержки мясного скотоводства представлен в таблице 1.

Таблица 1. Федеральные программы поддержки мясного скотоводства и их результативность [составлено автором]
Table 1. Federal programs to support beef cattle breeding and their effectiveness [compiled by the author]

Название программы	Целевой индикатор	Период реализации	Финансирование (млн руб.)	Результаты на 2024 год	Оценка результативности
ФНТП «Улучшение генетического потенциала КРС мясных пород»	Доля отечественного племенного КРС на рынке должна составить 99% к 2031 г.	2017-2030 гг.	3,598.6 (на 2022-2030 гг.)	Выделено 709,9 млн руб. в 2024 г.; текущая доля отечественного племенного КРС ~70% (оценка)	Низкая – финансирование недостаточно для достижения целевого индикатора
Программа льготного кредитования животноводства	Расширение доступа производителей к дешёвому капиталу; снижение процентных ставок до 3-7%	Постоянно действующая	29,100 (в 2022 г.); расширено на закупку кормов	Процентные ставки по льготным кредитам составили 5-7%; охват производителей составляет примерно 15-20% от общего числа	Средняя – механизм работает, но охват ограничен, требуется совершенствование условий доступа
Программа «Агромотива тор» (грантына разведение КРС)	Стимулирование развития малых форм хозяйствования; создание новых рабочих мест	Постоянно действующая	2,440 (в 2022 г.)	Выдано грантов на сумму ~0,5-0,8 млрд руб. в год; количество получивших гранты ~80-120 КФХ в год	Низкая – объём финансирования мал относительно потребностей; процедура получения сложная
Программа поддержки семейных ферм	Развитие малого и среднего бизнеса в животноводстве	Постоянно действующая	До 30 млн руб. на одно хозяйство (до 70 % затрат)	Выдано 200-300 грантов в год по всей России; средний размер гранта ~8-10 млн руб.	Средняя – механизм работает, но охват остаётся ограниченным
Нацпроект «Технологическое обеспечение продовольственной безопасности» (генетика)	Импортозамещение в селекции; развитие отечественной генетики	2025-2030 гг.	49,700 (на все направления генетики на 2025-2030 гг.)	В разработке	Не оценивается (программа на стадии реализации)

Продолжение табл. 1
Continuation of table 1

Название программы	Целевой индикатор	Период реализации	Финансирование (млн руб.)	Результаты на 2024 год	Оценка результативности
Программа развития кормовой базы	Увеличение производства качественных кормов; снижение зависимости от импорта	2025-2030 гг.	128,900 (на кормовые добавки)	На стадии реализации	Не оценивается (критична проблема земельных ресурсов)
Налоговые льготы (ЕСХН, УСН, ПСН)	Снижение налогового бремени; увеличение рентабельности производства	Постоянно действующая	Косвенная поддержка; экономия ~32 % налогов при ЕСХН	Охват ~70 % сельхозорганизаций и малого бизнеса в АПК	Высокая – механизм охватывает большинство производителей

Анализ федеральных программ поддержки мясного скотоводства показывает существенное расхождение между амбициозными целевыми индикаторами и фактической результативностью реализации программ [4, с. 80].

Программа «Агромотиватор» по выделению грантов на разведение КРС выдает гранты в размере до 7 млн рублей на одно хозяйство (до 90 % затрат), но общий фонд программы в 2022 году составил всего 2,44 млрд рублей. Это позволяет выдать примерно 300-350 грантов в год при среднем размере гранта 7 млн рублей. Учитывая, что в Краснодарском крае насчитывается примерно 1 500-2 000 крестьянских фермерских хозяйств, занимающихся скотоводством, охват программой составляет всего 15-23 % от потребностей [5, с. 45].

Более того, процедура получения гранта часто сложна и требует значительной подготовки документации, что ограничивает доступ малых производителей.

Налоговые льготы показывают наиболее высокий охват производителей (примерно 70 % сельхозорганизаций и малого бизнеса в АПК) [6, с. 33].

Анализ региональной системы поддержки мясного скотоводства в Краснодарском крае представлен в таблице 2.

Таблица 2. Структура государственной поддержки животноводства в Краснодарском крае (млн рублей) [составлено автором]
Table 2. Structure of state support for livestock farming in Krasnodar Krai (million rubles) [compiled by the author]

Направление поддержки	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	Темп роста 2024 к 2020, %	Средн. ежегодный прирост, %
Племенное животноводство	185,3	210,5	265,8	290,2	309,6	167,0	13,9
Молочное животноводство	680,5	750,2	890,6	995,4	1,100,0	161,6	13,0
Поддержка семейных ферм	45,2	50,8	62,3	58,6	64,2	141,9	9,6
Развитие инфраструктуры	120,4	135,6	145,2	155,8	168,5	139,9	9,1
Страхование животноводческой продукции	28,1	32,4	39,5	42,1	45,3	161,2	13,0
Прочие направления	65,2	72,5	85,4	92,3	112,4	172,4	14,8
Итого региональная поддержка	1124,7	1251,9	1488,8	1634,4	1800,0	160,0	12,7
В т. ч. на мясное скотоводство	210.5	240.8	311.5	349.5	377.8	179,6	14,7
% на мясное скотоводство от всей поддержки	18,7 %	19,3 %	20,9 %	21,4 %	21,0 %	—	—

Анализ структуры региональной поддержки животноводства в Краснодарском крае показывает тревожный дисбаланс в распределении ресурсов. Несмотря на значительный рост абсолютного объёма поддержки мясного скотоводства (с 210,5 млн рублей в 2020 году до 377,8 млн рублей в 2024 году, или на 79,6%), доля поддержки мясного скотоводства в общем объёме региональной поддержки остаётся относительно стабильной на уровне 18-21%. Это означает, что рост финансирования мясного скотоводства не опережает общий рост поддержки, а развивается в том же темпе.

Стоимостное выражение производства мяса близко или даже превышает стоимость производства молока, но фи-

нансирование развития молочного животноводства в 2,9 раза выше.

Данный дисбаланс объясняется исторически сложившимся приоритетом развития молочного животноводства, которое в постсоветский период считалось более эффективным и обеспеченным инвестициями [7, с. 688]. Однако в условиях текущей ценовой конъюнктуры и проблемы самообеспечения страны красным мясом, этот приоритет требует пересмотра.

Механизм льготного кредитования и его результативность рассмотрен в таблице 3.

Таблица 3. Параметры программы льготного кредитования животноводства (федеральный уровень) [составлено автором]
Table 3. Parameters of the preferential lending program for livestock farming (federal level) [compiled by the author]

Показатель	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год	Примечание
Объём льготного кредитования животноводства (млн рублей)	18,500	22,300	29,100	35,200	42,100	Включает краткосрочные и инвестиционные кредиты
Краткосрочные кредиты (млн рублей)	11,100	13,500	17,400	21,600	26,300	На текущие расходы: кормление, оплата труда
Инвестиционные кредиты (млн рублей)	7,400	8,800	11,700	13,600	15,800	На строительство, покупку оборудования
Средняя льготная ставка (% годовых)	6,5	6,2	5,8	5,5	5,3	Краткосрочные кредиты
Средняя рыночная ставка (% годовых)	10,2	9,8	10,5	11,2	11,8	Для сравнения
Субсидирование разницы ставок (млн рублей)	1,850	2,230	2,910	3,520	4,210	10 % от объёма кредитования
Количество заёмщиков (тыс. хозяйств)	3,2	3,8	4,5	5,2	6,1	Оценка на основе среднего размера кредита
Средний размер кредита на одно хозяйство (млн рублей)	5,8	5,9	6,5	6,8	6,9	Краткосрочные и инвестиционные вместе
Охват программой от общего числа сельхозорганизаций и КФХ (%)	12,8	14,2	15,5	17,1	18,3	Примерно 33000 сельхозорганизаций и КФХ занимаются животноводством
Срок погашения инвестиционных кредитов (годы)	5-7	5-7	5-7	5-7	5-7	В зависимости от вида инвестиций
Требование обеспечения (% от суммы кредита)	50-100	50-100	50-100	50-100	50-100	Залог, гарантии, страховки
Процент кредитов, выданных на закупку кормов (%)	28	32	38	44	52	Расширено начиная с 2022 года

Анализ программы льготного кредитования показывает положительную динамику роста объёмов финансирования: с 18,5 млрд рублей в 2020 году до 42,1 млрд рублей в 2024 году, или увеличение на 127,6%. Средняя льготная ставка по краткосрочным кредитам снизилась с 6,5 % в 2020 году до 5,3% в 2024 году, что создаёт значительный стимул для заимствования. Разница между льготной ставкой (5,3%) и рыночной ставкой (11,8%) составляет 6,5 процентных пункта, что означает существенное субсидирование государством части процентных платежей [8, с. 95].

Требование обеспечения (50-100 % от суммы кредита) создаёт значительный барьер для доступа малых производителей. Многие малые и средние хозяйства не имеют достаточных активов (земли, оборудования) для того, чтобы обеспечить кредит залогом. Это особенно актуально для крестьянских фермерских хозяйств, которые часто не имеют в собственности земельных участков и вынуждены брать землю в аренду [9, с. 36].

Анализ программ грантовой поддержки показывает, что государство уделяет значительное внимание развитию малых форм хозяйствования через механизм грантов [10, с. 130]. Программа «Агромотиватор» является наиболее амбициозной по размеру грантов (до 7 млн рублей, до 90% затрат), однако её охват остаётся крайне ограниченным: выдаётся 100-110 грантов в год на всю Россию. При этом сами гранты конкурсные, и процедура получения сложна и трудоёмка.

Программа «Агропрогресс» предусматривает гранты до 30 млн рублей на семейные фермы, но только для 10-15 проектов в год, причём финансирование покрывает только 25% от стоимости проекта [11, с. 47]. Это делает программу крайне ограниченной по охвату.

Анализ экологических требований и их воздействия на рентабельность животноводства показывает, что экологическое регулирование является одной из наиболее проблемных и затратных сфер для малых и средних производителей [12, с. 474]. Всту-

пивший в силу в 2023 году Федеральный закон № 248-ФЗ «О побочных продуктах животноводства» создал новые требования к обустройству площадок для хранения навоза (побочных продуктов животноводства).

Текущие затраты на соблюдение экологических требований составляют для малого хозяйства примерно 480-750 тыс. рублей в год, или примерно 4800-7500 рублей на одно животное в год. Согласно данным таблицы 4, прибыль на одно животное составляет примерно 2-3 тыс. рублей в год (при рентабельности 21,2% и средней стоимости производства 11-14 тыс. рублей) [13, с. 98]. Таким образом, экологические затраты превышают прибыль на одно животное в 2-4 раза, что делает производство убыточным или маргинальным [14, с. 86].

Парадокс заключается в том, что, несмотря на высокую инвестиционную активность (коэффициент корреляции между поддержкой и инвестициями 0,92) и высокую продуктивность (коэффициент корреляции между поддержкой и продуктивностью 0,78), рентабельность остаётся низкой (21,2%) и не растёт соответственно росту инвестиций и производительности.

Это указывает на то, что государственная поддержка эффективно стимулирует инвестиции в производство, однако не решает фундаментальную проблему ценового диспаритета [15, с. 275]. Производители инвестируют в более современное оборудование, улучшение генетики, развитие инфраструктуры, что повышает производительность, но рост производительности не сопровождается пропорциональным ростом цен на готовую продукцию [16, с. 11]. Напротив, цены на корма растут быстрее, чем цены на мясо, что нивелирует эффект от повышения производительности.

Детальный анализ механизмов государственной поддержки выявил серьёзные проблемы в системе регулирования отрасли, которые требуют срочного решения. Данные проблемы могут быть сгруппированы в следующие категории:

1. Проблемы адресности и распределения государственной поддержки:

– дисбаланс между молочным и мясным скотоводством: на региональном уровне молочное животноводство получает в 2,9 раза больше поддержки (1100,0 млн рублей), чем мясное скотоводство (377,8 млн рублей), несмотря на сопоставимое значение этих отраслей для продовольственной безопасности региона. Это создаёт структурный дисбаланс и ограничивает возможности развития мясного скотоводства [17, с. 820];

– неравномерное распределение поддержки между производителями разных категорий: крупные сельскохозяйственные организации получают большую долю прямых субсидий и налоговых льгот по сравнению с малыми производителями и крестьянскими фермерскими хозяйствами. Исходя из анализа охвата программ, крупные организации получают примерно в 3-5 раз больше поддержки в расчёте на одну единицу продукции [18, с. 23].

2. Проблемы механизмов льготного кредитования:

– высокие требования к обеспечению кредита: требование залога в размере 50-100% от суммы кредита исключает малые и средние производители, которые не имеют достаточных активов для обеспечения. Это создаёт барьер для доступа к льготному кредитованию.

3. Проблемы грантовой поддержки малого бизнеса:

– критически недостаточные объёмы финансирования: общее финансирование всех грантовых программ на животноводство составляет всего 1,7-1,9 млрд рублей в год, что охватывает 290-345 грантов. При наличии 33000 сельхозорганизаций и КФХ охват программой составляет всего 3-5%;

– сложность процедуры получения грантов: процедура участия в конкурсах грантов требует специальной подготовки (написание бизнес-плана, подготовка документации), которая недоступна для большинства малых производителей, не имеющих квалифицированных специалистов [19, с. 51].

4. Проблемы экологического регулирования:

– несоразмерные капитальные затраты на экологическое обустройство: требования Закона № 248-ФЗ о хранении побочных продуктов животноводства (навоза) требуют капитальных затрат в размере 5-15 млн рублей для малого хозяйства (на 100 голов). Эти затраты эквивалентны 10-15% от стоимости одного животного и существенно превышают годовую прибыль;

– низкий уровень соответствия требованиям: только 25-35% малых хозяйств полностью соответствуют экологическим требованиям. Остальные 65-75% подвергаются штрафам, которые часто превышают годовую прибыль хозяйства.

5. Проблемы кадрового обеспечения и квалификационного уровня:

– острый дефицит кадров в АПК: примерно 88 тыс. вакансий. Сельские профессии теряют престиж, а уровень зарплат часто не соответствует сложности труда.

6. Проблемы неэффективности существующей системы поддержки:

– отсутствие механизма обратной связи: государство выделяет средства на поддержку, но не имеет чёткого механизма оценки результативности использования этих средств и корректировки программ в зависимости от достигаемых результатов [20, с. 88];

– неадресность большинства ме-

ханизмов поддержки: налоговые льготы предоставляются независимо от результативности производства, субсидии распределяются по историческим масштабам производства, а не по потребностям. Это означает, что как эффективные, так и неэффективные производители получают поддержку [21].

7. Проблемы ценового регулирования и защиты от монопольного давления:

– монопольное давление торговых сетей: наценки ритейлеров на мясную продукцию достигают 40-70% (иногда до 150%), что сдерживает потребительский спрос и ограничивает доходы производителей. Производители получают порой менее половины розничной цены на свою продукцию [22];

– отсутствие защиты от демпинга: иностранные производители часто экспортируют мясо по ценам ниже себестоимости, что демпингует отечественные цены. Механизмы защиты от демпинга остаются слабыми и неэффективными [23].

Для более глубокого понимания взаимосвязей между государственной поддержкой и показателями развития мясного скотоводства проведён регрессионный анализ на базе данных таблицы 4 (2020–2024 гг.).

Таблица 4. Результаты регрессионного анализа зависимости показателей развития мясного скотоводства от государственной поддержки [составлено автором]
Table 4. Results of regression analysis of the dependence of beef cattle development indicators on state support [compiled by the author]

Зависимая переменная (Y)	Независимая переменная (X)	Коэффициент регрессии (b)	Коэффициент детерминации (R^2)	Стандартная ошибка	t-статистика	Значимость	Уравнение регрессии
Рентабельность (%)	Государственная поддержка (млн руб.)	0,0018	0,201	0,0012	1,50	Незначима	Y = 16,8 + 0,0018X
Инвестиции в основной капитал (млн руб.)	Государственная поддержка (млн руб.)	6,85	0,848	1,20	5,71	Значима на уровне 0,05	Y = -7,240 + 6,85X
Производство мяса (тыс.тонн)	Государственная поддержка (млн руб.)	0,0385	0,774	0,0082	4,70	Значима на уровне 0,05	Y = 95,2 + 0,0385X
Численность коров (тыс. голов)	Государственная поддержка (млн руб.)	-0,0285	0,671	0,0068	-4,19	Значима на уровне 0,05	Y = 560,1 – 0,0285X
Продуктивность (кг/животное в год)	Государственная поддержка (млн руб.)	0,0892	0,606	0,0245	3,64	Значима на уровне 0,10	Y = 186,5 + 0,0892X
Стоимость производства (млн руб.)	Государственная поддержка (млн руб.)	14,25	0,656	3,85	3,70	Значима на уровне 0,10	Y = 120,4 + 14,25X
Рентабельность (%)	Паритет цен скот/корма (индекс)	1,245	0,841	0,298	4,18	Значима на уровне 0,05	Y = -85,6 + 1,245X
Рентабельность (%)	Государственная поддержка + Паритет цен	Комбинированная модель	0,957	—	—	Значима	$Y = -68,3 + 0,00085X_1 + 0,623X_2$

Регрессионный анализ позволяет количественно оценить влияние государственной поддержки и других факторов на основные показатели развития мясного скотоводства [24]. Результаты анализа показывают следующее:

1. Влияние государственной поддержки на рентабельность.

Увеличение объёмов поддержки на 675 млн рублей (с 1,125 млрд в 2020 году до 1,800 млрд в 2024 году) привело к увеличению рентабельности всего на 1,2 процентных пункта (675 × 0,0018 = 1,215).

2. Влияние государственной поддержки на инвестиции.

Государственная поддержка является мощным стимулом для инвестиционной активности [25]. Увеличение поддержки на 675 млн рублей привело к увеличению инвестиций на 4,622 млрд рублей (675 × 6,85 = 4,622), что составляет 74,1% от фактического роста инвестиций (6,126 млрд рублей). Остальные 25,9% роста инвестиций обусловлены другими факторами (собственные средства производителей, рыночные кредиты).

3. Влияние государственной поддержки на производство мяса.

Коэффициент регрессии составляет 0,0385, означая, что увеличение государственной поддержки на 100 млн рублей приводит к увеличению производства мяса на 3,85 тыс. тонн. Коэффициент детерминации составляет 0,774, указывая на то, что государственная поддержка объясняет 77,4% изменения производства. Увеличение поддержки на 675 млн рублей привело к увеличению производства на

26,0 тыс. тонн, что составляет примерно 206% от фактического роста производства (12,6 тыс. тонн).

4. Влияние государственной поддержки на численность коров.

Коэффициент регрессии составляет -0,0285, означая, что увеличение государственной поддержки на 100 млн рублей приводит к сокращению численности коров на 2,85 тыс. голов. Коэффициент детерминации составляет 0,671, указывая на то, что государственная поддержка объясняет 67,1% изменения численности коров. Этот парадоксальный результат объясняется тем, что государственная поддержка стимулирует инвестиции в модернизацию и повышение продуктивности, что позволяет производителям получать больше продукции от меньшего количества животных [26]. Кроме того, инвестиции часто связаны с введением более эффективных и дорогостоящих животных, которые требуют меньшего поголовья для достижения целевого производства [27].

5. Комбинированная модель рентабельности.

Комбинированная модель, включающая как государственную поддержку, так и паритет цен, объясняет 95,7% изменения рентабельности (R^2 = 0,957).

Анализ механизмов государственной поддержки и их результативности показывает сложную и многоуровневую систему, которая, несмотря на значительные объёмы финансирования (665 млрд рублей федерального уровня + 1,8 млрд рублей регионального уровня ежегодно), остаётся недостаточной для решения фундаментальной проблемы ценового диспаритета [28].

Все эти проблемы указывают на необходимость совершенствования организационно-экономического механизма государственного регулирования мясного скотоводства [29]. Данное совершенствование должно включать пересмотр приоритетов распределения поддержки, расширение охвата программ льготного кредитования и грантовой поддержки, смягчение требований экологического регулирования для малых производителей, повышение финансирования программ селекции, а также введение механизмов защиты от монопольного давления торговых сетей.

Выводы

Проведённое исследование продемонстрировало, что мясное скотоводство Краснодарского края находится в состоянии структурного кризиса, обусловленного не столько объективными ограничениями в производстве, сколько несовершенством механизма государственного регулирования и дисбалансом в системе экономических стимулов.

Новизна проведённого анализа заключается в том, что впервые на региональном уровне выполнена комплексная оценка влияния всех компонентов системы государственной поддержки на основные показатели развития мясного скотоводства. Исследование охватило семь основных направлений поддержки: прямые субсидии, льготное кредитование, грантовую поддержку малых форм хозяйствования, налоговые льготы, программы селекционно-племенной работы, инвестиционную поддержку и программы развития кормовой базы. Впервые выявлено, что, несмотря на увеличение государственной поддержки на 60% (с 1,125 млрд рублей в 2020 году до 1,800 млрд рублей в 2024 году), её эффективность в отношении рентабельности снизилась: вклад государственной поддержки в рентабельность сократился с 6,2 до 6,1 процентных пункта.

Проведённый анализ обоснованно демонстрирует, что совершенствование механизма государственного регулирования мясного скотоводства должно быть сосредоточено не только на увеличении объёмов финансовой поддержки, но и на изменении структуры поддержки, расширении её адресности, смягчении избыточного экологического регулирования, разработке механизмов защиты от ценового диспаритета.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. 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.

2. 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.

3. Брюшков Р.В., Хохлова Т.П., Горецкая Е.О. и др. Комплексное развитие экономики региона: вызовы, приоритеты, стратегические ориентиры. Глава 3 Краснодарский край. Смоленск: Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, 2024. С. 183-266. EDN: AQFPUH.

4. 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 федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», 2021. С. 75-83. EDN: DCICMV.

5. 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.

6. 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.
7. 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.
8. Мельников В.А., Можаева Р.А., Новикова Н.Е. и др. Комплексное развитие экономики региона: вызовы, приоритеты, стратегические ориентиры. Смоленск: Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, 2024. 841 с. ISBN 978-5-6049099-9-7. EDN: LTGEAR.
9. 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.
10. Матюшко Е.В. Современные модели региональной политики в условиях новой реальности на примерах регионов Российской Федерации. Государственное управление и право. 2025. № 2(6). С. 127-139. EDN: OPMJTY.
11. Государственная аграрная политика: стратегические направления, организационно-экономические механизмы и меры реализации: материалы Круглого стола в рамках XXVII Российской агропромышленной выставки «Золотая осень 2025», Москва, 09 октября 2025 года. Москва: ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ, ООО «Сам Полиграфист», 2025. 344 с. ISBN 978-5-00227-643-1. EDN: YGZNLG.
12. Саидов М.Х., Тюпаков К.Э., Полутина Т.Н. и др. Цифровизация как фактор устойчивого развития сельского хозяйства Республики Узбекистан. Естественно-гуманитарные исследования. 2025. № 4(60). С. 473-480. EDN: DPURIJ.
13. Тюпаков К.Э., Сухарева О.А., Прудников А.Г. Цена и ценообразование в АПК. Краснодар: ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина», 2024. 130 с. EDN: GIXAOG.
14. Тюпаков К.Э., Белова Л.А., Прудников А.Г. Экономика сельского хозяйства. Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина, 2024. 140 с. ISBN 978-5-907907-70-6. EDN: JHHPCV.
15. Трубилин А.И., Тюпаков К.Э. Приоритетные направления повышения экономической эффективности сельского хозяйства Краснодарского края. Экономические проблемы, направления и механизмы обеспечения технологического лидерства в ЕАЭС в аграрной сфере: Сборник научных статей XIX Международной научно-практической конференции, посвящённой 65-летию экономического факультета, Краснодар, 23-25 апреля 2025 года. Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина, 2025. С. 275-285. EDN: KXTOKM.
16. Трубилин А.И., Полутина Т.Н., Тюпаков К.Э. Экономические проблемы, направления и механизмы обеспечения технологического лидерства ЕАЭС в аграрной сфере. Труды Кубанского государственного аграрного университета. 2025. № 119. С. 7-16. DOI 10.21515/1999-1703-119-7-16. EDN: XCZJUJ.
17. Тюпаков К.Э., Иванова В.А., Островская А.С., Кузьменко А.Е. Антикризисное управление садоводческими предприятиями Краснодарского края в условиях экономической нестабильности. Естественно-гуманитарные исследования. 2025. № 2(58). С. 815-821. EDN: SZPFUU.
18. Тюпаков К.Э., Белова Л.А. Экономика отраслей агропромышленного комплекса: учебник. Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина, 2024. 264 с. ISBN 978-5-907817-38-8. EDN: GKTOLB.
19. Тюпаков К.Э., Курносов В.С. Приоритетные направления повышения эффективности инвестиционной деятельности сельскохозяйственных предприятий и организаций. Курск: ЗАО «Университетская книга», 2024. 123 с. ISBN 978-5-907941-06-9. EDN: EHKKLW.
20. Тюпаков К.Э., Сухарева О.А., Прудников А.Г. Цена и ценообразование в АПК. Краснодар: ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина», 2024. 130 с. EDN: GIXAOG.
21. Трубилин А.И., Тюпаков К.Э. Цифровые технологии в АПК: влияние инноваций на развитие сельского хозяйства. Устойчивое развитие АПК и сельских территорий России в современных геоэкономических условиях: Сборник научных статей XVIII Международной научно-практической конференции, Краснодар, 12 ноября 2024 года. Краснодар: Общество с ограниченной ответственностью «Эпомен», 2024. С. 168-178. EDN: RROBUB.
22. Тюпаков К.Э., Иванова В.А. Стратегия инновационного развития регионального АПК. Управление инновационным развитием агропродовольственных систем на национальном и региональном уровнях: Материалы VI Международной научно-практической конференции, Воронеж, 23-24 октября 2024 года. Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2024. С. 45-50. EDN: FOCATF.
23. Трубилин А.И., Мельников А.Б., Тюпаков К.Э., Полутина Т.Н. Устойчивое развитие АПК и сельских территорий России в современных геоэкономических условиях. Труды Кубанского государственного аграрного университета. 2024. № 115. С. 5-12. DOI 10.21515/1999-1703-115-5-12. EDN: XHLWDK.
24. Тюпаков К.Э., Иванова В.А., Протасов О.А. Инновационное развитие сельского хозяйства России как фактор повышения его эффективности. Развитие сельских территорий: региональный аспект: Сборник статей по материалам XVII Международной научно-практической конференции, Краснодар, 11-12 мая 2023 года / Отв. за выпуск А.А. Адаменко. Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина, 2023. С. 71-80. EDN: SZSFCO.
25. Тюпаков К.Э., Аверина М.В., Тюпаков В.К., Майструк Г.А. Государственное регулирование предпринимательства в аграрном секторе экономики региона. Естественно-гуманитарные исследования. 2023. № 4(48). С. 343-348. EDN: ESEAHY.
26. Челаева Т.В. Программно-проектный подход к оценке результативности деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории. Государственное управление и право. 2025. № 1(5). С. 11-22. EDN: DQCSJS.

27. Кулик Е.И. Стратегия цифровой трансформации региона: концептуализация подхода. Государственное управление и право. 2025. № 1(5). С. 93-103. EDN: MMVEQU.
28. Паздникова Н.П., Васильев А.В., Борисова О.В. Методический инструментарий оценки эффективности механизма совершенствования государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях цифровой трансформации. Государственное управление и право. 2025. № 3(7). С. 23-36. EDN: COHYUL.
29. Швайба Д.Н., Паздникова Н.П. Государственное безопасное управление реальным сектором: идентификация многофакторной системы влияния. Государственное управление и право. 2025. № 3(7). С. 70-80. EDN: QPYNYL.

Информация об авторе
Балашова Елена Сергеевна – соискатель учёной степени, Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина

REFERENCES

1. Baladyga, E.G. (2025). Sustainable Development of the Region in the Context of Modern Challenges. Krasnodar: IP Kabanov V.B. (publishing house "Novatsiya"). 80 p. ISBN 978-5-00179-697-8. EDN: MEYQPH. (In Russ.)
2. Bogatyreva, O.V., Pavlenko, V.S. (2024). Forecasting indicators of socio-economic development of Krasnodar Krai. In: Solving New Problems of Economics and Production: Collection of scientific works of teachers of the VI National (All-Russian) Scientific and Practical Conference, Krasnodar, November 21, 2024. Krasnodar: Plekhanov Russian University of Economics, pp. 53-59. EDN: QQIODQ. (In Russ.)
3. Bryushkov, R.V., Khokhlova, T.P., Goretskaya, E.O. et al. (2024). Comprehensive development of the regional economy: challenges, priorities, strategic guidelines. Chapter 3. Krasnodar Krai. Smolensk: Plekhanov Russian University of Economics, pp. 183-266. EDN: AQFPUH. (In Russ.)
4. Bogatyreva, O.V., Kukhtina, D.T. (2021). Improving the investment attractiveness of the region. In: V International Scientific and Practical Conference "Actual Issues of Modern Scientific Research: Theory and Practice": Collection of scientific works of teachers, Krasnodar, April 22-23, 2021. Krasnodar: Krasnodar Branch of Plekhanov Russian University of Economics, pp. 75-83. EDN: DCICMV. (In Russ.)
5. Bogatyreva, O.V., Azamov, N.N., Aldkhab, N.A. (2025). Ways to improve the quality of municipal management in Krasnodar Krai. Service Sector: Innovations and Quality, 76, 42-52. EDN: TUBTWG. (In Russ.)
6. Bogatyreva, O.V., Azamov, N.N., Aldkhab, N.A. (2025). Substantiation of the effectiveness of the mechanism of sustainable development of Krasnodar Krai in modern conditions. Service Sector: Innovations and Quality, 76, 32-41. EDN: LAHZLQ. (In Russ.)
7. 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.
8. Melnikov, V.A., Mozhaeva, R.A., Novikova, N.E. et al. (2024). Comprehensive Development of the Regional Economy: Challenges, Priorities, Strategic Guidelines. Smolensk: Plekhanov Russian University of Economics. 841 p. ISBN 978-5-6049099-9-7. EDN: LTGEAR. (In Russ.)
9. Balashova, I.V., Bogatyreva, O.V., Veprikova, M.Ya. et al. (2023). Transformation of Corporate and State Management in the New Realities of the Digital Economy. Krasnodar: Publishing House "Ekoinvest". 150 p. ISBN 978-5-94215-670-1. EDN: JXYEGC. (In Russ.)
10. Matyushko, E.V. (2025). Modern models of regional policy in the conditions of a new reality on the examples of regions of the Russian Federation. State Management and Law, 2(6), 127-139. EDN: OPMJTY. (In Russ.)
11. State Agrarian Policy: Strategic Directions, Organizational and Economic Mechanisms and Measures of Implementation: materials of the Round Table within the framework of the XXVII Russian Agro-Industrial Exhibition "Golden Autumn 2025", Moscow, October 09, 2025. (2025). Moscow: FGBNU FNC VNIIESKH, LLC "Sam Poligrafist". 344 p. ISBN 978-5-00227-643-1. EDN: YGZNLG. (In Russ.)
12. Saidov, M.Kh., Tyupakov, K.E., Polutina, T.N. et al. (2025). Digitalization as a factor of sustainable development of agriculture in the Republic of Uzbekistan. Natural-Humanitarian Studies, 4(60), 473-480. EDN: DPURIJ. (In Russ.)
13. Tyupakov, K.E., Sukhareva, O.A., Prudnikov, A.G. (2024). Price and Pricing in the Agro-Industrial Complex. Krasnodar: Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin. 130 p. EDN: GIXAOG. (In Russ.)
14. Tyupakov, K.E., Belova, L.A., Prudnikov, A.G. (2024). Economics of Agriculture. Krasnodar: Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin. 140 p. ISBN 978-5-907907-70-6. EDN: JHHPCV. (In Russ.)
15. Trubilin, A.I., Tyupakov, K.E. (2025). Priority directions for improving the economic efficiency of agriculture in Krasnodar Krai. In: Economic Problems, Directions and Mechanisms for Ensuring Technological Leadership in the EAEU in the Agrarian Sphere: Collection of scientific articles of the XIX International Scientific and Practical Conference dedicated to the 65th anniversary of the Faculty of Economics, Krasnodar, April 23-25, 2025. Krasnodar: Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, pp. 275-285. EDN: KXTOKM. (In Russ.)
16. Trubilin, A.I., Polutina, T.N., Tyupakov, K.E. (2025). Economic problems, directions and mechanisms for ensuring technological leadership of the EAEU in the agrarian sphere. Proceedings of the Kuban State Agrarian University, 119, 7-16. DOI: 10.21515/1999-1703-119-7-16. EDN: XCZJUJ. (In Russ.)
17. Tyupakov, K.E., Ivanova, V.A., Ostrovskaya, A.S., Kuzmenko, A.E. (2025). Anti-crisis management of horticultural enterprises of Krasnodar Krai in conditions of economic instability. Natural-Humanitarian Studies, 2(58), 815-821. EDN: SZPFUU. (In Russ.)
18. Tyupakov, K.E., Belova, L.A. (2024). Economics of Branches of the Agro-Industrial Complex: Textbook. Krasnodar: Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin. 264 p. ISBN 978-5-907817-38-8. EDN: GKTOLB. (In Russ.)
19. Tyupakov, K.E., Kurnosov, V.S. (2024). Priority Directions for Improving the Efficiency of Investment Activity of Agricultural Enterprises and Organizations. Kursk: ZAO "Universitetskaya Kniga". 123 p. ISBN 978-5-907941-06-9. EDN: EHKKLW. (In Russ.)

20. Tyupakov, K.E., Sukhareva, O.A., Prudnikov, A.G. (2024). Price and Pricing in the Agro-Industrial Complex. Krasnodar: Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin. 130 p. EDN: GIXAOG. (In Russ.)
21. Trubilin, A.I., Tyupakov, K.E. (2024). Digital technologies in the agro-industrial complex: the impact of innovations on agricultural development. In: Sustainable Development of the Agro-Industrial Complex and Rural Territories of Russia in Modern Geo-Economic Conditions: Collection of scientific articles of the XVIII International Scientific and Practical Conference, Krasnodar, November 12, 2024. Krasnodar: Limited Liability Company "Epomen", pp. 168-178. EDN: RROBUB. (In Russ.)
22. Tyupakov, K.E., Ivanova, V.A. (2024). Strategy of innovative development of the regional agro-industrial complex. In: Management of Innovative Development of Agri-Food Systems at the National and Regional Levels: Materials of the VI International Scientific and Practical Conference, Voronezh, October 23-24, 2024. Voronezh: Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter I, pp. 45-50. EDN: FOCATF. (In Russ.)
23. Trubilin, A.I., Melnikov, A.B., Tyupakov, K.E., Polutina, T.N. (2024). Sustainable development of the agro-industrial complex and rural territories of Russia in modern geo-economic conditions. Proceedings of the Kuban State Agrarian University, 115, 5-12. DOI: 10.21515/1999-1703-115-5-12. EDN: XHLWDK. (In Russ.)
24. Tyupakov, K.E., Ivanova, V.A., Protasov, O.A. (2023). Innovative development of agriculture in Russia as a factor in increasing its efficiency. In: Development of Rural Territories: Regional Aspect: Collection of articles based on the materials of the XVII International Scientific and Practical Conference, Krasnodar, May 11-12, 2023 / ed. by A.A. Adamenko. Krasnodar: Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, pp. 71-80. EDN: SZSFCO. (In Russ.)
25. Tyupakov, K.E., Averina, M.V., Tyupakov, V.K., Maistruk, G.A. (2023). State regulation of entrepreneurship in the agrarian sector of the regional economy. Natural-Humanitarian Studies, 4(48), 343-348. EDN: ESEAHY. (In Russ.)
26. Chelaeva, T.V. (2025). Program-project approach to assessing the effectiveness of local self-government bodies in the comprehensive development of the territory. Public administration and law, 1(5), 11-22. EDN: DQCSJS. (In Russ.)
27. Kulik, E.I. (2025). Strategy of digital transformation of the region: conceptualization of the approach. Public administration and law, 1(5), 93-103. EDN: MMVEQU. (In Russ.)
28. Pazdnikova, N.P., Vasiliev, A.V., Borisova, O.V. (2025). Methodological tools for assessing the effectiveness of the mechanism for improving state support of small and medium-sized businesses in the context of digital transformation. Public administration and law, 3(7), 23-36. EDN: COHYUL. (In Russ.)
29. Shvaiba, D.N., Pazdnikova, N.P. (2025). State safe management of the real sector: identification of a multifactorial system of influence. Public administration and law, 3(7), 70-80. EDN: QPYNYL. (In Russ.)

Information about the author
Elena S. Balashova – PhD candidate, Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin

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) 13.02.2026
Поступила после рецензирования 17.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 65.011:005.94
JEL: L74, M11, R58
EDN: JEYLVA

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.6. Менеджмент

ИНТЕГРАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ МЕНЕДЖМЕНТА В МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ВНУТРЕННЕГО РЫНКА СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ

Анна Сергеевна Волочко

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: volochko.a@mail.ru, https://orcid.org/0009-0007-4735-1229

Аннотация. **Введение.** В условиях политической неопределённости и внешних рисков развитие внутреннего рынка строительной отрасли Донецкой Народной Республики сдерживается рядом факторов. Ключевой проблемой обеспечения конкурентоспособности предприятий выступает необходимость диверсификации деятельности, тогда как вопросы стратегического менеджмента импортозамещения остаются слабо проработанными.

Методы. Теоретическую основу составили труды по управлению промышленным развитием, стратегическому планированию и экономическому регулированию. Применены методы сопоставительной оценки и причинно-следственного анализа. Эмпирическая база – статистика производства и реализации строительной продукции в ДНР за 2020-2021 гг. и нормативные акты Российской Федерации.

Результаты. Систематизированы трактовки диверсификации в строительном секторе. Разработана классификация направлений стратегического менеджмента импортозамещения, включающая четыре типа: производство для собственных нужд, производство для реализации на рынке, сохранение существующих объёмов, комбинированная стратегия. Выявлены разнородные тенденции производства в ДНР за 2020-2021 гг. Разработана схема механизма нормативно-правового регулирования внутреннего рынка строительной отрасли на государственном, отраслевом и децентрализованном уровнях.

Обсуждение. Активизация импортозамещения обусловлена удорожанием материалов, ростом логистических издержек и нестабильностью внешнеторговых связей. Обосновано, что государство выступает не только регулятором, но и ключевым стейкхолдером, формирующим спрос на отечественную продукцию. Установлено, что в ДНР инструменты поддержки импортозамещающих проектов, аналогичные действующим в РФ, пока не внедрены, что сдерживает привлечение инвестиций. Реализация предложенной модели способна стимулировать занятость, производственную активность и эффективность предприятий в условиях синхронизации экономических систем Республики и РФ до 2026 года.

Ключевые слова: стратегический менеджмент, государственное управление, инновационное развитие, государственное регулирование, конкурентоспособность, организационно-экономический механизм.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Волочко А.С. Интеграция инструментов менеджмента в механизм развития внутреннего рынка строительной отрасли. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 116-123. EDN: JEYLVA

© Волочко А.С., 2026

UDC 65.011:005.94
JEL: L74, M11, R58
EDN: JEYLVA

Original scientific article
HAC 5.2.6. Management

INTEGRATION OF MANAGEMENT TOOLS INTO THE DEVELOPMENT MECHANISM OF THE INTERNAL CONSTRUCTION MARKET

Anna S. Volochko

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management Donetsk brunch of RANEPA, Russian Federation, Donetsk People's Republic, 283015, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: volochko.a@mail.ru, https://orcid.org/0009-0007-4735-1229

Annotation. **Introduction.** Under conditions of political uncertainty and external risks, the development of the internal market of the construction industry in the Donetsk People's Republic is constrained by a number of factors. The key problem in ensuring the competitiveness of enterprises is the need to diversify their activities, while the issues of strategic management of import substitution remain insufficiently studied.

Methods. The theoretical basis comprises works on industrial development management, strategic planning, and economic regulation. Methods of comparative assessment and cause-and-effect analysis were applied. The empirical basis includes statistical data on the production and sale of construction products in the DPR for 2020-2021 and regulatory legal acts of the Russian Federation.

Results. Theoretical interpretations of diversification in the construction sector are systematized. A classification of strategic management directions for import substitution has been developed, comprising four types: production for own needs, production for market sale, maintenance of existing volumes, and a combined strategy. Heterogeneous production trends in the DPR for 2020-2021 are identified. A scheme of the mechanism of normative-legal regulation of the internal construction market is developed at the state, industry, and decentralized levels.

Discussion. The intensification of import substitution is driven by rising material prices, growing logistics costs, and instability of foreign trade relations. It is substantiated that the state acts not only as a regulator but also as a key stakeholder forming demand for domestic products. It is established that in the DPR, support instruments for import substitution projects similar to those in force in the Russian Federation have not yet been introduced, which constrains investment attraction. The implementation of the proposed model can stimulate employment, production activity, and enterprise efficiency amid the synchronization of the economic systems of the Republic and the Russian Federation until 2026.

Keywords: strategic management, public administration, innovative development, government regulation, competitiveness, organizational and economic mechanism.

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

For citation: Volochko, A.S. (2026). Integration of management tools into the development mechanism of the internal construction market. Public administration and law, 3(11), 116-123. EDN: JEYLVA

Введение

В современных социально-экономических условиях, характеризующихся политической неопределённостью и высокой степенью внешних рисков, развитие внутреннего рынка строительной отрасли в контексте современного менеджмента Донецкой Народной Республики сталкивается с множеством факторов, оказывающих сдерживающее воздействие на экономический рост региона. При этом одной из ключевых теоретико-прикладных проблем в обеспечении конкурентоспособности предприятий строительного комплекса выступает необходимость диверсификации направлений их деятельности.

Следует отметить, что диверсификация рассматривается как действенный инструмент стратегического менеджмента, позволяющий решать комплекс управленческих задач, включая прогнозирование тенденций развития строительных предприятий, анализ рыночных позиций конкурентов, повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции, а также идентификацию и минимизацию производственных рисков.

Различные аспекты развития внутреннего рынка строительной отрасли в контексте современного менеджмента рассматривается с точки зрения опыта Российской Федерации по реализации политики импортозамещения в условиях внешнеэкономических ограничений. Для Донецкой Народной Республики данный опыт имеет особую практическую и научную ценность, поскольку закладывает управленческий фундамент для формирования национальной модели импортозамещения в сегменте строительных материалов.

Следовательно, речь идёт не просто о наращивании выпуска продукции внутри страны, а о выстраивании устойчивой системы управления отраслевым развитием: от постановки целей и выбора инструментов до оценки результатов и закрепления конкурентных преимуществ отечественных производителей.

Цель и задачи исследования

Цель исследования состоит в том, чтобы проанализировать и обобщить практику организации процессов развития внутреннего производства с позиций стратегического менеджмента, а также выявить такие управленческие и организационно-эконо-

© Volochko A.S., 2026

мические механизмы, которые способны ускорить развитие производства строительных материалов и укрепить конкурентные позиции отечественной продукции на отраслевом рынке.

В рамках этой цели акцент делается на стратегических решениях (выбор траектории роста, технологические приоритеты, инвестиционная логика) и на условиях их реализации (институциональные стимулы, организационные модели, экономические предпосылки).

Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих задач: провести комплексный анализ текущего состояния строительного производства и выявить ключевые проблемы управления его развитием, включая ограничения ресурсного, технологического и кадрового характера; исследовать теоретические подходы и организационно-экономические основы стимулирования выпуска строительных материалов в современных условиях, учитывая влияние внешней среды и отраслевой конъюнктуры; определить совокупность факторов, оказывающих влияние на темпы и качество развития отрасли (инвестиционные, технологические, логистические, институциональные и рыночные), и раскрыть характер их воздействия; обосновать подходы к выбору наиболее результативных направлений инвестирования в инновационные проекты, включая критерии эффективности и методы отбора проектов с учётом рисков и ожидаемого мультипликативного эффекта; сформулировать концептуальные положения стратегического менеджмента, ориентированные на повышение инновационной восприимчивости предприятий, их способности воспринимать и тиражировать технологические, организационные и продуктовые нововведения; разработать комплекс управленческих мер, направленных на совершенствование механизмов стимулирования производственной активности в строительной сфере, включая инструменты поддержки, партнёрские модели и меры по повышению эффективности управления на уровне предприятий и отрасли в целом.

Изучению различных подходов к развитию строительного производства и импортозамещению посвящён ряд научных трудов отечественных и зарубежных исследователей, среди которых: Ю.Г. Одегов, В.В. Павлова, А.В. Петропавловская [1], В.С. Сухорукова, С.Ю. Лаврентьев [2], Е.В. Демидова [3], А.Н. Ткачёв [4], В.С. Кудряшов [5] и др.

При всей значимости проведённых ранее исследований, посвящённых повышению конкурентоспособности предприятий строительного комплекса посредством диверсификации, остаются слабо проработанными вопросы стратегического менеджмента и управленческой организации процессов замещения импортной продукции строительными материалами отечественного производства на отраслевом рынке.

Методы исследования

Теоретическую основу исследования составили труды, посвящённые проблемам управления промышленным развитием, стратегического планирования и экономического регулирования процессов развития внутреннего рынка строительной отрасли в контексте современного менеджмента. При проведении данного исследования был применён ряд научных подходов как фундаментального, так и прикладного характера. В частности, для изучения концептуальных и практических аспектов поддержки выпуска строительных материалов в актуальных экономических реалиях использовались методы сопоставительной оценки и причинно-следственного анализа.

Результаты исследования и их обсуждение

С позиций стратегического управления стабильная и результативная деятельность компаний строительного комплекса должна базироваться на отлаженных организационно-хозяйственных процедурах. Эти процедуры призваны стимулировать выпуск строительных материалов, гарантируя потенциал для их стабильного и наращиваемого воспроизводства. Центральное место в данной системе занимает диверсификация – фундаментальный компонент корпоративной управленческой стратегии.

В академической среде сформировались следующие трактовки диверсификации применительно к строительному сектору:

1. Стратегия развития, нацеленная на укрепление рыночных позиций, которая реализуется через освоение новых рыночных сегментов и внедрение передовых строительных технологий и продуктов. Это способствует усложнению и росту структуры предприятия.

2. Механизм консолидации экономических агентов из различных отраслей в целях формирования универсальных хозяйственных комплексов с широкой номенклатурой выпускаемой продукции и спектром оказываемых услуг [5].

Следовательно, для промышленных предприятий строительной отрасли диверсификация представляет собой элемент стратегического планирования. Это многоаспектный процесс, ориентированный на обеспечение устойчивого конкурентного развития сектора на основе внедрения новшеств в организационной, экономической и правовой сферах, с акцентом на специфику замещения импорта на национальном рынке.

Стоит отметить, что концепция широкого внедрения политики импортозамещения получила теоретическое обоснование ещё в рамках неокейнсианской экономиче-

ской мысли 1960-х годов. Учёные М. Бруно, А. Страуг, Х. Венери и Н. Картер предложили модель, известную как «модель двух дефицитов.

Основу данной концепции составляет последовательная стратегия замены иностранных поставок продукцией местных производителей, а также постепенный отказ от привлечения зарубежного капитала в пользу внутренних источников финансирования [5].

Относительно сущности термина «импортозамещение» в академическом сообществе не существует единого подхода, и его содержание варьируется в зависимости от позиции конкретного автора. Согласно определениям, приведённым в специализированных источниках [6-8], это комплекс мер, ведущих к сокращению закупок за рубежом посредством введения протекционистских барьеров и развития собственных производственных мощностей.

Указанная государственная политика тесно связана с процессами индустриализации и в научном дискурсе часто обозначается как «импортозамещающее промышленное развитие». Это связано с её прямой ориентацией на создание и укрепление национальных отраслей, способных выпускать товары, конкурирующие с импортными аналогами [9].

Данная многогранность концепции находит отражение и в предлагаемой классификации направлений стратегического менеджмента импортозамещения в строительной отрасли.

В качестве критериев для выделения видов (направлений) классификации были использованы:

1. Уровень в производственно-сбытовой цепочке (горизонтальный критерий): фокус на производстве материалов и компонентов или на рынке строительных объектов и услуг.

2. Стратегическая цель вмешательства (вертикальный критерий): защита и оптимизация существующих мощностей для замещения текущего импорта или создание принципиально новых компетенций для упреждающего замещения и будущей конкуренции.

На основе пересечения этих критериев формируются четыре ключевых направления: управление эффективностью существующих производств, управление сбытом и рыночным позиционированием, управление развитием новых производственных цепочек и управление формированием экспортно-ориентированных компетенций.

Некоторые исследователи разграничивают понятия import substitution и import replacement: первое предполагает замену импортных товаров отечественными аналогами, уже существующими на рынке, тогда как второе – создание новых производственных мощностей, удовлетворяющих внутренний спрос [4]. С другой стороны, ряд экономистов критически оценивают результаты импортозамещающей политики, указывая на её возможные недостатки: низкую эффективность отдельных производств, отток иностранных инвестиций, усиление зависимости от импортных комплектующих и замедление инновационного развития [10; 11].

Следовательно, многогранность концепции импортозамещения и дискуссии вокруг неё служат основой для формирования комплексной классификации управленческих направлений в строительной отрасли. Критерии уровня в цепочке создания стоимости и стратегической цели позволили структурировать возможные подходы к замещению импорта, от защиты существующих мощностей до создания новых конкурентных преимуществ. Этот аналитический каркас позволяет не только систематизировать существующие меры, но и проектировать сбалансированные стратегии, которые учитывают как краткосрочные задачи рыночного замещения, так и долгосрочные цели технологической независимости и конкурентоспособности отрасли.

В результате проведённого анализа автором была осуществлена систематизация и обобщение ключевых направлений реализации политики импортозамещения в строительной отрасли, ресурсных потоков и обеспечения технологической независимости. На основании обобщения теоретических и практических результатов исследования разработана классификация направлений стратегического менеджмента импортозамещения в строительной

Таблица 1. Классификация направлений стратегического менеджмента импортозамещения в строительной отрасли [составлено автором]
Table 1. Classification of directions of strategic management of import substitution in the construction industry [compiled by the author]

Наименование направления	Характеристика направления
1. Производство строительных материалов для удовлетворения собственных потребностей предприятия	Формирование внутреннего производственного цикла, при котором импортные комплектующие и сырьевые компоненты заменяются собственным производством. Это снижает зависимость от внешних поставщиков, валютные и логистические риски, повышает автономность и устойчивость предприятия. Внутреннее производство также способствует контролю качества и сокращению издержек

Продолжение табл. 1
Continuation of table 1

Наименование направления	Характеристика направления
2. Производство строительных материалов для реализации на рынке	Создание избыточных мощностей для продажи строительных материалов сторонним организациям. Реализуется политика диверсификации продуктового портфеля, что позволяет расширять ассортимент, стимулировать инновации и укреплять рыночные позиции. Реализация излишков продукции формирует финансовую основу для последующего технологического развития.
3. Сохранение существующих объёмов производства строительной продукции	Поддержание стабильного уровня производственной активности при минимальном влиянии внешних факторов. Поддержание объёмов обеспечивает стабильный денежный поток, занятость персонала и возможность постепенной модернизации процессов
4. Комбинированная стратегия (модель синергетического импортозамещения)	Объединяет элементы всех направлений и позволяет гибко адаптироваться к изменениям рынка. Комбинация внутренних и внешних ориентиров обеспечивает баланс между собственным потреблением и реализацией продукции, способствует эффективному использованию ресурсов и повышает устойчивость бизнес-модели

отрасли, представленная в таблице 1.

Как отмечено в «Стратегии развития промышленности строительных материалов до 2020 года и на период до 2030 года», стратегическая цель политики импортозамещения заключается в создании фундаментальных условий для устойчивого роста экономики, стимулировании инвестиционной активности и коренной модернизации технологической и производственной инфраструктуры внутри страны. Параллельно с этим реализация данной политики направлена на укрепление позиций на внешних рынках за счёт увеличения экспортных возможностей и на структурное преобразование национальной экономики, обеспечивающее её большую сбалансированность и устойчивость [12].

В настоящее время в Российской Федерации действует система государственной поддержки проектов в сфере импортозамещения, предусматривающая субсидирование с последующим софинансированием научных и производственных разработок. Вместе с тем в Донецкой Народной Республике аналогичные инструменты пока не внедрены, что сдерживает возможности региональных предприятий по привлечению целевых инвестиций и наращиванию инновационного потенциала.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что в условиях интеграции Донецкой Народной Республики в экономическое пространство Российской Федерации использование указанных механизмов государственной поддержки может существенно усилить развитие производства отечественных строительных материалов и послужить стимулом для импортозамещения [13].

Актуальные стратегии диверсификации каналов и направлений реализации политики импортозамещения в сегменте строительных материалов выступают важнейшими элементами нормативно-правового регулирования импортозамещающих процессов в строительной отрасли на уровне национальной экономики. Их применение способствует выстраиванию комплексной системы управленческих, организационных и экономических инструментов, ориентированных на расширение внутреннего производства и повышение конкурентоспособности отечественной продукции.

Для объективной оценки особенностей и потенциала роста внутреннего производства строительных материалов на территории Донецкой Народной Республики, а также с целью адаптации правового и экономического регулирования в условиях интеграции с Российской Федерацией, в работе проведён детальный анализ текущей конъюнктуры отраслевого рынка. В ходе исследования анализировались показатели производства основных видов строительной продукции и уровень обеспечения ими внутренних потребностей региона (рисунок 1).

Полученные данные свидетельствуют, что в 2021 году валовой объём выпуска продукции строительного назначения достиг 1 470,0 млн руб., демонстрируя рост на 6% относительно показателей предыдущего, 2020 года. При этом размер реализованной продукции данного сектора экономики составил 1 552,5 млн руб. Данный показатель не только на 10% превысил результат 2020 года, но и оказался на 7% выше самого объёма производства за 2021 год [14].

В 2020 году в строительной отрасли ДНР наблюдалась разнородная динамика выпуска основных категорий стройматериалов. Так, производство бетонных изделий выросло до 96,7 млн руб., что на 12% больше, чем в 2019 году. Выпуск цемента показал ещё более значительный рост, достигнув 712,1 млн руб. и увеличившись на 24% относительно предыдущего периода.

В то же время выпуск материалов для дорожного покрытия упал до 99,3 млн руб., снизившись почти на 45%. Аналогичная негативная тенденция была зафиксиро-

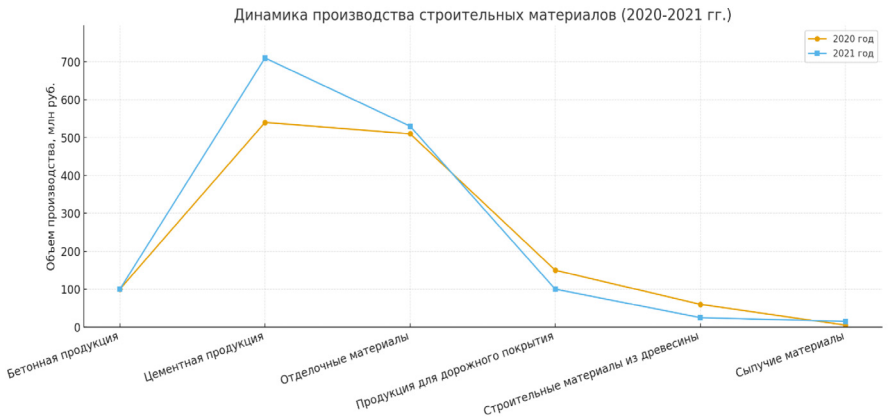

Рисунок 1. Динамика производства и реализации строительной продукции в Донецкой Народной Республике за 2020-2021 гг. [составлено автором на основе [14]]
Figure 1. Dynamics of production and sales of construction products in the Donetsk People's Republic for 2020-2021 [compiled by the author based on [14]]

вана и в деревообработке: производство пиломатериалов и изделий сократилось на 37,5%, составив 23 млн руб.

Наиболее существенный рост был отмечен в производстве сыпучих нерудных материалов. Их выпуск вырос в 6,6 раза, достигнув объёма в 15,3 млн руб. по сравнению с исходным уровнем.

На рисунке 2 представлена систематизированная схема механизма нормативно-правового регулирования продукции импортозамещения в строительной отрасли. Разработанный авторами механизм, опирающийся на положения законодательства Российской Федерации, может рассматриваться как инструмент стратегического управления развитием производственного потенциала региона.

Рисунок 2. Систематизированная схема механизма нормативно-правового регулирования продукции внутреннего рынка строительной отрасли [составлено автором на основе [14-17]]
Figure 2. A systematized scheme of the mechanism of regulatory and legal regulation of products in the domestic market of the construction industry [compiled by the author based on [14–17]]

С учётом планируемой синхронизации экономических систем Республики и Российской Федерации в период до 2026 года реализация предложенной модели способна оказать положительное влияние на ряд ключевых показателей. Она может стимулировать рост занятости, активизировать производственные процессы и повысить общую эффективность предприятий промышленного комплекса.

Внедрение данного подхода создаёт основу для формирования крупных отраслевых альянсов и технологически связанных производственных цепочек. Их стратегической целью станет последовательное наращивание собственных мощностей по выпуску строительных материалов, а также освоение и массовое применение новейших технологий и методов производства

Выводы

Проведённый теоретический анализ и обобщение практического опыта свидетельствуют о том, что активизация импортозамещения в строительной отрасли обусловлена совокупным воздействием факторов внешней среды. К ключевым драйверам относятся удорожание строительных материалов на фоне валютной волатильности, рост логистических и транзакционных издержек, а также нестабильность внешнеторговых связей, повышающая риски поставок и нарушающая устойчивость цепочек снабжения. В результате предприятия и органы управления вынуждены смещать акценты в сторону развития внутреннего производства, расширения локализации сырьевой базы и технологической модернизации, направленных на снижение зависимости от импортной продукции и укрепление конкурентных позиций отечественных производителей на внутреннем рынке.

В рамках стратегического менеджмента отрасли государство выступает не только институциональным регулятором, задающим долгосрочные цели и приоритеты развития, но и ключевым стейкхолдером, формирующим устойчивый спрос на инновационные технологии и отечественные строительные материалы. Реализация стратегии развития внутреннего рынка строительной отрасли рассматривается как важнейшее направление стратегического менеджмента, нацеленное на повышение конкурентоспособности отечественной продукции за счёт расширения номенклатуры, увеличения доли инновационных материалов и формирования устойчивого внутреннего рынка.

Полученные результаты свидетельствуют, что реализация стратегии укрепления внутреннего рынка строительных материалов и уменьшения критической зависимости от внешних поставок происходит в сложных макроэкономических условиях, сопровождающихся ростом себестоимости и конечной стоимости продукции. В рамках концепции стратегического менеджмента государство выступает системным координатором и инициатором преобразований: оно определяет долгосрочные ориентиры развития отрасли, задаёт регуляторные и институциональные рамки, стимулирует инновационную активность и формирует долгосрочный спрос на продукцию отечественных производителей. Следовательно, приоритетные направления государственной стратегии развития строительной отрасли должны быть нацелены на поддержку промышленных предприятий и формирование устойчивого внутреннего рынка на основе стратегических подходов к управлению.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Одегов Ю.Г., Павлова В.В., Петропавловская А.В. Кадровая политика и кадровое планирование: учебник и практикум для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2023. 575 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-14217-4. URL: https://urait.ru/bcode/519618.

2. Сухорукова В.С., Лаврентьев С.Ю. Сущность кадрового планирования, его цели и задачи. Материалы III Всероссийской научной конференции с международным участием «Наука, технологии, общество: Экологический инжиниринг в интересах устойчивого развития территорий» (НТО-III) при поддержке Краевого фонда науки. Красноярск: ОУ «ККДНТРСНИОО», 2022. № 6. С. 778-783.

3. Демидова Е.В. Проблемы кадрового планирования в российских компаниях и инструменты их устранения. Наука Красноярья. 2021. № 2. Т. 10. С. 99-119.

4. Ткачёв А.Н. Система управления и планирования персонала. Молодой учёный. 2021. № 52(341). С. 48-51.

5. Кудряшов В.С. Система кадрового планирования организации. Стратегии бизнеса: анализ, прогноз, управление. 2018. № 7(51). С. 11-17.

6. Азрилиян А.Н. Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. 5-е изд., доп. и перераб. Москва: Институт новой экономики, 2002. С. 469.

7. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. Москва, 2003. 895 с.

8. Райзберг Б., Лозовский Л., Стародубцева Е. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. Москва: Изд. дом «ИНФРА-М», 1998. 476 с.

9. Рыбаков Ф.Ф. Промышленная политика России: история и современность. Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. СПб.: Наука, 2016. № 3(5). 189 с. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/rybakov-f-f-promyshlennaya-politika-rossii-istoriya-i-sovremennost-spb-nauka-2011-189-s.

10. Абрамян С.Г. Строительное производство и концепция устойчивого развития. Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». 2017. Т. 9, № 5. URL: https://naukovedenie.ru/PDF/64EAVN517.pdf.

11. Юргайтис А.Ю. Методы формирования оптимальных решений годовой производственной программы строительной организации. Строительное производство. 2020. № 2. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43935262.

12. Стратегия развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 мая 2016 г. № 868. URL: http://static.government.ru/media/files/RnBfAw072e3tmmykU2lrh1LI1HaHeG0q.pdf.

13. Исмаилова Ш.Т., Юсуфова А.М. Стимулирование как механизм развития строительных организаций. Вестник Дагестанского государственного технического университета. Технические науки. 2018. Т. 45, № 1. С. 236-244. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/stimulirovanie-kak-mehanizm-razvitiya-stroitelnyh-organizatsiy.
14. Экономика Донецкой Народной Республики: состояние, проблемы, пути решения: научный доклад / коллектив авторов ГУ «Институт экономических исследований»; под науч. ред. А.В. Половяна, Р.Н. Лепы, Н.В. Шемякиной. Донецк: ГУ «Институт экономических исследований», 2021. С. 90-95. URL: https://econri.org/download/monographs/2017/Economika-DNR.pdf.
15. Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности": Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328. URL: https://base.garant.ru/70643464.
16. Об утверждении перечня критической промышленной продукции в отрасли промышленности строительных материалов (изделий) и строительных конструкций Российской Федерации на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов : Приказ Минпромторга России от 27.03.2025 № 1462 (ред. от 11.06.2025). URL: https://legalacts.ru/doc/prikaz-minpromtorga-rossii-ot-27032025-n-1462-ob-utverzhdenii/.
17. О промышленной политике в Российской Федерации :. Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/.

Информация об авторе
Волочко Анна Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры управления персоналом и экономики труда

REFERENCES

1. Odegov, Yu.G., Pavlova, V.V., Petropavlovskaya, A.V. (2023). HR Policy and HR Planning: textbook and workshop for universities. 3rd ed., revised and expanded. Moscow: Yurait Publishing House. 575 p. (Higher Education). ISBN 978-5-534-14217-4. URL: https://urait.ru/bcode/519618. (In Russ.)
2. Sukhorukova, V.S., Lavrentiev, S.Yu. (2022). The essence of HR planning, its goals and objectives. In: Materials of the III All-Russian Scientific Conference with International Participation "Science, Technology, Society: Ecological Engineering for Sustainable Development of Territories" (NTO-III) supported by the Regional Science Fund. Krasnoyarsk: OU "KKDNTRSNIOO", 2022(6), 778-783. (In Russ.)
3. Demidova, E.V. (2021). Problems of HR planning in Russian companies and tools for their elimination. Science of Krasnoyarsk, 2;10, 99-119. (In Russ.)
4. Tkachev, A.N. (2021). Personnel management and planning system. Young Scientist, 52(341), 48-51. (In Russ.)
5. Kudryashov, V.S. (2018). HR planning system of the organization. Business Strategies: Analysis, Forecast, Management, 7(51), 11-17. (In Russ.)
6. Azriliyan, A.N. (ed.) (2002). Big Economic Dictionary. 5th ed., supplemented and revised. Moscow: Institute of New Economics, 469. (In Russ.)
7. Borisov, A.B. (2003). Big Economic Dictionary. Moscow. 895 p. (In Russ.)
8. Raizberg, B., Lozovsky, L., Starodubtseva, E. (1998). Modern Economic Dictionary. 2nd ed., revised. Moscow: Publishing House "INFRA-M". 476 p. (In Russ.)
9. Rybakov, F.F. (2016). Industrial policy of Russia: history and modernity [Electronic resource]. Bulletin of St. Petersburg University. Economics. St. Petersburg: Nauka, 3(5), 189 p. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/rybakov-f-f-promyshlennaya-politika-rossii-istoriya-i-sovremennost-spb-nauka-2011-189-s. (In Russ.)
10. Abramyan, S.G. (2017). Construction production and the concept of sustainable development [Electronic resource]. Online Journal "NAUKOVEDENIE", Vol. 9, No. 5. URL: https://naukovedenie.ru/PDF/64EAVN517.pdf. (In Russ.)
11. Yurgaitis, A.Yu. (2020). Methods of forming optimal solutions for the annual production program of a construction organization. Construction Production, 2. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43935262. (In Russ.)
12. Strategy for the development of the building materials industry for the period up to 2020 and further perspective up to 2030 // Order of the Government of the Russian Federation of May 10, 2016 No. 868. URL: http://static.government.ru/media/files/RnBfAw072e3tmmykU2Irh1LI1HaHeG0q.pdf. (In Russ.)
13. Ismailova, Sh.T., Yusufova, A.M. (2018). Stimulation as a mechanism for the development of construction organizations [Electronic resource]. Bulletin of Dagestan State Technical University. Technical Sciences, 45(1), 236-244. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/stimulirovanie-kak-mehanizm-razvitiya-stroitelnyh-organizatsiy. (In Russ.)
14. Economy of the Donetsk People's Republic: state, problems, solutions: scientific report / collective of authors of SI "Institute of Economic Research"; ed. by A.V. Polovyan, R.N. Lepa, N.V. Shemyakina. SI "Institute of Economic Research". Donetsk, 2021, 90-95. URL: https://econri.org/download/monographs/2017/Economika-DNR.pdf. (In Russ.)
15. Decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 328 "On approval of the state program of the Russian Federation 'Development of industry and increasing its competitiveness'". URL: https://base.garant.ru/70643464. (In Russ.)
16. Order of the Ministry of Industry and Trade of Russia of 27.03.2025 No. 1462 (ed. of 11.06.2025) "On approval of the list of critical industrial products in the building materials (products) and building structures industry of the Russian Federation for 2025 and the planning period 2026 and 2027". URL: https://legalacts.ru/doc/prikaz-minpromtorga-rossii-ot-27032025-n-1462-ob-utverzhdenii/. (In Russ.)
17. Federal Law of December 31, 2014 No. 488-FZ "On Industrial Policy in the Russian Federation". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/. (In Russ.)

Information about the author
Anna S. Volochko – Candidate of Economics, Associate Professor of the Department of Human Resources Management and Labor Economics

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) 13.02.2026
Поступила после рецензирования 17.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 331.108:69:64
JEL: J24, L74, O15
EDN: JNZSPO

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.6. Менеджмент

УПРАВЛЕНИЕ КАДРОВЫМ ПОТЕНИАЛОМ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ И ЖКХ

Людмила Викторовна Тимошкова

«Донбасская национальная академия строительства и архитектуры» – филиал федерального государственного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский московский государственный строительный университет», 286123, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, г.о. Макеевка, г. Макеевка, р-н Червоногвардейский, ул. Державина, д. 2, e-mail: l.v.kozlova@donnasa.ru

Аннотация. **Введение.** В последние годы строительная отрасль и ЖКХ сталкиваются с острой нехваткой специалистов всех уровней квалификации. Постоянное увеличение объёмов строительства и поэтапная модернизация ЖКХ обусловливают возрастающую потребность в кадрах при одновременном снижении кадровой обеспеченности отраслей, что актуализирует поиск новых управленческих решений в сфере формирования кадрового потенциала.

Методы. Исследование опирается на анализ отраслевой статистики, стратегических и нормативных документов (Стратегия развития строительной отрасли и ЖКХ до 2030 года, Концепция подготовки кадров до 2035 года), данных Росстата и материалов консалтинговых исследований. Применены методы сравнительного и системного анализа, обобщения практического опыта.

Результаты. Выявлены ключевые проблемы кадрового управления: ежегодный дефицит инженеров превышает 100 тыс. человек, доля работников пенсионного возраста растёт, численность строительных вузов сократилась почти вдвое. Обоснована необходимость поэтапной отраслевой системы непрерывного профессионального образования, охватывающей все уровни – от профессиональных стандартов до повышения квалификации и переподготовки. Разработана система непрерывного профессионального образования (рисунок 1). Сформулированы принципы обучения и переквалификации персонала: индивидуальный подход, активное участие, последовательность, практическая ориентация, обратная связь, обновление программ. Определены основные виды профессиональной подготовки.

Обсуждение. Показано, что старение персонала выступает одновременно угрозой и источником возможностей развития на основе привлечения молодых специалистов. Обоснована роль работодателей в учебном процессе, необходимость поддержки талантливой молодёжи, цифровизации образования и укрепления международных связей. Отмечена стратегическая значимость подготовки кадров для восстановления новых территорий.

Ключевые слова: трудовой потенциал, кадровый потенциал, стратегическое управление, инновационное развитие, ресурсоёмкость, трудоустройство, модернизация, образовательная среда, цифровизация, переквалификация.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Тимошкова Л.В. Управление кадровым потенциалом в строительстве и ЖКХ. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 124-134. EDN: JNZSPO

© Тимошкова Л.В., 2026

UDC 331.108:69:64
JEL: J24, L74, O15
EDN: JNZSPO

Original scientific article
HAC 5.2.6. Management

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN CONSTRUCTION AND HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Lyudmila V. Timoshkova

Donbass National Academy of Civil Engineering and Architecture – branch of the National Research Moscow State University of Civil Engineering, 286123, Russian Federation, Donetsk People's Republic, Makeyevka City District, Makeyevka City, Chervonohvardeysky District, 2, Derzhavina Street, e-mail: l.v.kozlova@donnasa.ru

Annotation. **Introduction.** In recent years, the construction industry and housing and communal services have faced an acute shortage of specialists at all qualification levels. The continuous growth of construction volumes and the phased modernization of housing and communal services determine an increasing demand for personnel alongside a declining staffing provision, which actualizes the search for new management solutions in the field of human resource potential formation.

Methods. The study relies on the analysis of industry statistics, strategic and regulatory documents (the Strategy for the Development of the Construction Industry and Housing and Communal Services until 2030, the Concept for Personnel Training until 2035), Rosstat data, and consulting research materials. Methods of comparative and system analysis and generalization of practical experience were applied.

Results. Key problems of HR management are identified: the annual shortage of engineers exceeds 100 thousand people, the share of retirement-age workers is growing, and the number of construction universities has almost halved. The necessity of a phased industry system of continuous professional education covering all levels – from professional standards to advanced training and retraining – is substantiated. A system of continuous professional education has been developed (Fig. 1). Principles of personnel training and retraining are formulated: individual approach, active participation, consistency, practical orientation, feedback, and program updating. Main types of professional training are identified.

Discussion. It is shown that personnel aging acts simultaneously as a threat and a source of development opportunities based on attracting young specialists. The role of employers in the educational process, the need to support talented youth, digitalization of education, and strengthening international ties are substantiated. The strategic importance of personnel training for the restoration of new territories is emphasized.

Keywords: labor potential, human resources, strategic management, innovative development, resource intensity, employment, modernization, educational environment, digitalization, retraining.

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

For citation: Timoshkova, L.V. (2026). Human Resources Management in Construction and housing and communal services. Public administration and law, 3(11), 124-134. EDN: JNZSPO

Введение

В последние ряд лет строительная отрасль и отрасль ЖКХ сталкиваются с острой нехваткой специалистов всех уровней квалификации от простого строителя до руководителя компании. В связи с постоянным увеличением объёмов строительства, а также необходимостью поэтапной модернизации ЖКХ, данная потребность будет только возрастать, а кадровая обеспеченность этих отраслей снижаться.

В целях совершенствования методов формирования и укрепления кадрового потенциала строительной отрасли и отрасли жилищно-коммунального хозяйства, а также для обеспечения эффективности функционирования национальной экономики, содействия достижению национальных целей в условиях введения ограничительных мер, приводящих к прекращению взаимодействия с рядом стран и иностранных организаций, требуется новый вектор стратегических управленческих решений, способных повысить интеллектуальный потенциал и усовершенствовать инженерные компетенции специалистов строительной отрасли и отрасли жилищно-коммунального хозяйства [14].

Подготовка кадров для строительной отрасли и ЖКХ – ключевой ориентир инновационного развития экономики России. Ресурсоёмкость этих отраслей и постоянное выполнение различного рода новых задач в связи с меняющимися условиями деятельности является ключевым фактором жизнеспособности и развития строительства и ЖКХ как движущей силы национальной экономики. В рамках расширения потребности в специалистах различной квалификации указанных отраслей экономики возрастает и их спектр работ, связанный с созданием новых экономических стимулов для развития кадров. Однако, по данным отраслевых ассоциаций за последние несколько лет, обеспеченность предприятий компетентными кадрами стремительно снижается из года в год. Также отмечается увеличение доли среди работников трудовых ресурсов пенсионного возраста, а доля работников до 40-45 лет постепенно сокращается, что свидетельствует о старении трудовых ресурсов в це-

© Timoshkova L.V., 2026

лом [13].

Цель и задачи исследования

Цель исследования состоит в обобщении ключевых проблем управления кадровым потенциалом в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве, определении факторов, влияющих на подбор и подготовку персонала в этих отраслях, а также в разработке рекомендаций по совершенствованию системы формирования и развития кадровых ресурсов.

Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие задачи: выявить специфические особенности строительной отрасли и сферы ЖКХ, определяющие требования к составу и качеству кадров, и проанализировать текущее состояние кадровой обеспеченности отраслей с оценкой масштабов дефицита специалистов различного уровня квалификации; рассмотреть систему непрерывного профессионального образования как основу воспроизводства квалифицированных кадров и обосновать принципы и формы обучения, переподготовки и повышения квалификации работников с учётом отраслевой специфики; сформулировать направления совершенствования кадровой политики в строительстве и ЖКХ, включая меры по привлечению молодых специалистов и развитию взаимодействия образовательных учреждений с работодателями.

Методы исследования

Исследование опирается на анализ отраслевой статистики, стратегических и нормативных документов (Стратегия развития строительной отрасли и ЖКХ до 2030 года с прогнозом до 2035 года, Концепция подготовки кадров для строительной отрасли и ЖКХ до 2035 года), данных Росстата и материалов консалтинговых исследований. Применены методы сравнительного и системного анализа, обобщения практического опыта. Информационную базу составили также отраслевые ассоциации, официальные сайты Минстроя России и профильных образовательных организаций.

Результаты исследования и их обсуждение

Ежегодный дефицит в сфере занятости инженеров и других специалистов с высшим образованием оценивается более чем в 100 тысяч человек. Такие данные имеют прогрессирующую динамику. Также остро ощущается нехватка квалифицированных рабочих во всех инженерных сегментах строительной отрасли и ЖКХ. Согласно Стратегии развития России, для достижения национальных целей по строительству инфраструктурных объектов, социальных объектов и вводу 120 млн кв. метров жилья к 2030 году, потребуется привлечь от 0,7 до 1,5 млн новых работников различной квалификации [8]. Восполнить нехватку кадров в первую очередь планируется за счёт выпускников ВУЗов, а также СПО, поскольку это является оптимальным в сложившихся условиях.

Если говорить о перспективности трудоустройства выпускников ВУЗов, то можно отметить, что молодые специалисты сегодня особенно востребованы в строительстве и ЖКХ, однако вместе с тем число строительных и инженерных вузов за последнее время сократилось почти вдвое. Несмотря на это, сама система подготовки молодых специалистов для строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства и сегодня остаётся многоуровневой и разветвлённой. Она охватывает более 200 высших учебных заведений и их филиалов, предлагающих программы среднего профессионального, высшего и дополнительного образования. Специфика такой подготовки широко охватывает и практическое применение полученных знаний [3].

«Подготовка кадров для стройотрасли и сферы ЖКХ имеет стратегическое значение для всей страны, особенно в контексте масштабных национальных целей развития России. Строительство комфортного жилья, качественных дорог, модернизация инфраструктуры, благоустройство населённых пунктов требуют квалифицированных специалистов. Без них невозможно обеспечить выполнение всех поставленных задач. Их работа напрямую влияет на качество жизни миллионов россиян. В прошлом году Председатель Правительства утвердил Концепцию подготовки кадров для стройотрасли и ЖКХ до 2035 года, и теперь мы подготовили «дорожную карту» по этому направлению. Рассчитываем, что в течение следующих шести лет в отрасль будет привлечено свыше 850 тыс. молодых специалистов с различными квалификациями. Системная работа по расширению кадрового потенциала отрасли, в том числе, будет способствовать выполнению показателей нацпроекта «Инфраструктура для жизни», – рассказал Заместитель Председателя Правительства РФ Марат Хуснуллин [10].

Статистические данные Росстата за последние несколько лет отображают заметные колебания в количественном соотношении поступающих в учреждения среднего профессионального и высшего образования. Однако усреднённый показатель демонстрирует положительную динамику (+0,5 %). Ожидаемый значительный рост числа абитуриентов в период с 2023 по 2033 годы (в среднем +2,65 % ежегодно) создаёт благоприятные условия для показателя потенциального развития трудовых ресурсов в целом. Это даёт государству, образовательным и научным учреждениям, а также бизнесу толчок и возможность сконцентрироваться на прогрессивных направлениях научно-технологического прогресса в интеллектуальной сфере, ос-

новываясь на новых специалистах [20].

Основной предпосылкой для развития трудовых ресурсов в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве является создание специализированной отраслевой поэтапной системы подготовки кадров. Такая система должна последовательно объединять все уровни образования: от профессионального обучения в ВУЗах до программ повышения квалификации непосредственно на рабочем месте (рисунок 1).

Рисунок 1. Система непрерывного профессионального образования [составлено автором]
Figure 1. The system of continuous professional education [compiled by the author]

Основная задача всей системы образования – не просто выпуск специалистов, а «взращивание» перспективных кадров, которые смогут сгладить разрыв между технологичными разработками, инновационными подходами и их использованием на практике, а также поэтапно способствовать зарождению профессионально новой культуры в каждой отрасли. Для слаженной и стабильной работы строительной индустрии и ЖКХ, независимой от внешнего влияния, система подготовки кадрового резерва должна работать стабильно, слаженно и ориентироваться на развитие технологической и инновационной независимости всей российской экономики [2].

Актуальными задачами инновационно-ориентированной отраслевой кадровой революции является всесторонняя популяризация привлекательности инженерных профессий, подготовка квалифицированных рабочих по широкому спектру строительных специальностей, сокращённая подготовка кадровых управленцев в строительстве и ЖКХ, повышение квалификации специалистов в области цифровизации и внедрения систем ИИ, подготовка высококвалифицированных инженерно-строительных и научных кадров, а также широкомасштабных специалистов руководящего звена.

Решение всех этих концептуальных задач требует системного подхода, обеспечивающего: единую связь образовательной и научной среды, высокий уровень специалистов, готовящих кадровое обеспечение в образовании и науке во всех регионах страны, а также полномасштабную интеграцию с реальным сектором экономики в строительстве и ЖКХ [7, с. 75].

Сегодня, в современном обществе, высокие технологии играют решающее значение на любом этапе функционирования всей системы повышения производительности труда и эффективности принимаемых управленческих решений. Уже сегодня перспективность отрасли основана на строительных роботах, с применением передовых киберфизических технологий, которые внедряются в производственные процессы и постепенно заменяют человеческий ресурс [19].

Глубокая технологическая трансформация, затронувшая строительный сектор, сферу ЖКХ и мировую экономику в целом, в совокупности с цифровизацией и революционными переменами в науке и технологиях, структуре занятости (во многом благодаря IT) и радикальными сдвигами в образовательных методах и технологиях, настоятельно диктуют необходимость кардинального переосмысления подходов к развитию системы подготовки в образовательных организациях. В то же время речь

идёт об организациях, готовящих специалистов для строительной индустрии и ЖКХ основываясь на базисных подходах. Требуется перестройка образовательной, исследовательской, научно-технической и инновационной деятельности, а также стратегий привлечения и удержания талантливых кадров, внедрение современных цифровых моделей управления, в том числе на базе искусственного интеллекта [4, с. 67].

Сегодня в сфере жилищно-коммунального хозяйства профессиональная подготовка и повышение квалификации кадров становится ключевым приоритетом эффективной кадровой политики. Анализ существующего положения дел выявляет ряд значимых проблем в этой связи:

высокая степень изношенности инженерных сетей. Затянувшийся период без текущего и капитального ремонта, обновления и модернизации сетей привёл к существенному износу инфраструктуры во многих городах и сёлах;

нехватка ресурсов. Ограниченное финансирование отрасли обостряет проблему износа (финансируются и устраняются только необходимые порывы сетей, в то время как планово-предупредительные ремонты постоянно откладываются);

повышенная рабочая нагрузка работников. Штатный персонал сталкивается с возрастающим объёмом работы, повышается нагрузка на каждого работника, а штат сотрудников расширить некем и не за что.

Если не предпринять решительных мер уже сегодня, ключевая задача всей сферы ЖКХ – поддержание надлежащих условий проживания – может быть вообще не решаемой в дальнейшем. Ситуация усугубляется не только критическим дефицитом квалифицированных специалистов, но и отсутствием достаточного количества простых работников. Статистика свидетельствует, что кадровый дефицит в ЖКХ управленцев и специалистов руководящего звена опосредован отсутствием высшего образования у 90% работников отрасли, а около 80% управленцев не имеют соответствующего образования и не проходили курсы повышения квалификации более 10 лет [4, с. 63].

В данной отрасли уже давно назрела острая проблема, связанная с нехваткой кадров, достигающей 50% согласно официальным данным. Учитывая сокращение населения трудоспособного возраста и дефицит кадров в сфере ЖКХ, составляющий до 40% от необходимого, потребность в квалифицированных специалистах различных уровней с каждым годом будет лишь возрастать. Такой дефицит может привести к серьёзным проблемам в текущем обеспечении населения качественными жилищно-коммунальными услугами [21, с. 65]. Следовательно, большинству предприятий сферы ЖКХ необходимо обратить на это внимание, пересмотреть необходимость поэтапной подготовки кадрового резерва, повысить квалификацию рабочих всех уровней, а также обратить особое внимание на выпускников ВУЗов молодых специалистов и разработать действенный механизм привлечения их в отрасль путём предоставления возможности прохождения оплачиваемой практики на отраслевых предприятиях.

Одним из элементов комплексного стратегического профилирования трудоспособного населения важно также рассмотреть возможность обучения и переквалификации персонала, основываясь на следующих принципах:

индивидуальный подход – образовательный процесс должен быть нацелен на индивидуальные особенности каждого обучающегося, включая его уровень знаний, текущие навыки, потребности и интересы. Это в свою очередь будет способствовать лучшему усвоению обучающих методик и повысит мотивацию персонала в дальнейшем;

активное участие каждого – обучение предпочтительнее строить в формате интерактива. Обучающиеся должны непосредственно участвовать в решении актуальных задач, обсуждениях и незамедлительном использовании полученных знаний на практике, что позволит обеспечить более глубокое понимание материала и внедрить практические навыки в деятельности предприятия;

последовательность и периодичность. Полученные на обучении новые знания и навыки необходимо внедрять поэтапно, начиная с базовых концепций и переходя к более сложным и новым трендам. Такой подход способствует лучшему усвоению новой информации и позволяет проанализировать и применить знания на практике в деятельности организации;

ориентация на практическое применение новых знаний в существующих условиях – обучение строится с максимальной ориентацией на необходимость реального применения полученных знаний и навыков. Именно с такой позиции программы обучения предусматривают использование опыта практикующих специалистов в процесс обучения в качестве ведущих лекторов. Обучающиеся должны иметь возможность непосредственно решать практические задачи и получать обратную связь, что позволит усвоить изложенный материал и опробовать необходимые компетенции в процессе обучения;

обратная связь и оценка полученных знаний – своевременная поэтапная обратная связь при выполнении заданий и оценка прогресса позволят слушателям понять свои сильные стороны и определить зоны для развития, что будет стимулировать дальнейший рост и повысит каче-

ство обучения, а также выявит имеющиеся пробелы в имеющихся знаниях;

постоянное обновление и развитие программ обучения – в стохастически меняющихся условиях и при стремительном росте современных технологий потребности рынка трудовых ресурсов также молниеносно меняются, содержание и структура обучения должны постоянно адаптироваться и обновляться. Внедрение новых методов и подходов, которые будут получены сотрудниками при обучении, позволит организации оставаться конкурентоспособной и успешно реагировать на все изменения [9, с. 83].

Эффективное и поэтапное развитие персонала – ключевой фактор стратегического вектора развития любой организации, которая стремится к продолжительному и прибыльному существованию и развитию. Для достижения таких целей возможно применять различные формы профессиональной подготовки, каждая из которых направлена на решение конкретных задач в определённое время.

Основные виды профессиональной подготовки включают в себя [1, с. 79]:

вводное обучение (инструктаж) на предприятии или в организации. Поэтапный, краткосрочный процесс, проводящийся для ознакомления новых сотрудников с имеющимися условиями работы в организации, правилами выполнения должностных обязанностей согласно действующим инструкциям и прочими имеющимися важными деталями и элементами функционирования и взаимодействия в структуре. Такой вид обучения целесообразно использовать для специалистов начального и среднего звена, которые не будут сталкиваться со сложными или узкоспециализированными задачами;

повышение квалификации работников предприятия. Процесс, который основывается на улучшении и углублении имеющихся у специалистов знаний, умений и навыков. В целом программы повышения квалификации разрабатываются для ликвидации пробелов в знаниях, которые могут быть вызваны изменениями в требованиях к должности или внедрением новых технологий, а также в силу изменения законодательной базы. Стоит также отметить, что в процессе повышения квалификации работник не осваивает новую профессию, а углубляет и расширяет уже имеющиеся базовые компетенции;

реализация программ переквалификации персонала подразумевает приобретение работниками принципиально новых знаний, умений и навыков, необходимых в силу меняющихся условий работы всей организации. После прохождения переквалификации у сотрудника есть возможность занять иную, более ответственную или лучше оплачиваемую должность, а также получить повышение по службе;

процесс обучения и переобучения персонала может проходить как с отрывом от производственной деятельности, так и без него. Выбор конкретных форм и методов обучения обусловлён поставленными целями и задачами, временными рамками, финансовыми возможностями и спецификой направления деятельности предприятия и организации [18, с. 46].

Существующее сегодня разнообразие форм обучения и переподготовки позволяет организациям быстро и в нужном ключе адаптироваться к потребностям для выполнения необходимых задач по развитию своих сотрудников, выбирая наиболее эффективные способы достижения желаемых результатов, которые позволяют выбирать конкретные обучающие программы. На целесообразность того или иного приемлемого метода обучения влияет ряд факторов: цели и ключевые задачи, стоящие в обучении, уже имеющийся уровень квалификации и подготовки сотрудников, а также их мотивационная составляющая. Следовательно, тип и форма необходимого образовательного процесса должны определяться, исходя из перспективных направлений деятельности организации и ожидаемых стратегических результатов. Так, эффективность систематического обучения сотрудников способствует стремительной отдаче в виде адаптивности принятия оптимальных решений по улучшению работы всей организации. Нецелесообразность и незаинтересованность используемого формата обучения может нивелировать все положительные результаты предпринятых усилий [5, с. 164].

Грамотные руководители всегда осознают особую ценность каждого сотрудника, прошедшего обучение и развивающегося как внутри компании, так и за её пределами, по сравнению с новым специалистом, который претендует на соискание новой должности. Чем дольше специалист проработал в организации, тем больше опыта он приобрёл, и тем значительнее становится его совокупный вклад в деятельность всего предприятия. В этой связи внедрение в практику организации поэтапного обучения, а также всестороннего развития персонала является одной из решающих задач эффективного управления в организации, которая стремится получить отдачу от эффективного сплочённого коллектива.

Масштабное исследование под названием «Россия 2025: от кадров к талантам», проведённое международной консалтинговой компанией The Boston Consulting Group (BCG), подчёркивает, что в быстро меняющемся мире от сотрудников ожидается высокий уровень владения следующими ключевыми компетенциями: стремление к саморазвитию, организованность,

развитые навыки принятия решений и достижения результатов, предпринимательские навыки, адаптивность, навыки межличностной и межкультурной коммуникации, эмоциональный интеллект, цифровые навыки и другие [15].

Стратегический комплексный подход к совершенствованию и освоению новых профессиональных навыков работников жилищно-коммунального хозяйства и строительства приобретает особую важность именно сегодня, поскольку старение персонала предприятия, с одной стороны, можно оценивать как угрозу, а с другой – как шаг к новым возможностям развития, основанным на подборе свежих перспективных трудовых ресурсов [11, с. 38].

При выборе, использовании и внедрении новых стратегий обучения и переподготовки сотрудников необходимо особо учитывать уникальные особенности и опыт каждой организации в этом ключе, что позволит одновременно применять персонализированный подход к развитию каждого специалиста в отдельности, а также обобщать и актуализировать необходимые изменения в кадровом управлении. Для реализации такого обучения возможен обмен опытом в рамках стажировки в отдельных субъектов Российской Федерации, которые достигли лучших результатов в строительстве и ЖКХ.

Работодатели, занятые в сфере ЖКХ, подчёркивают, что наибольших успехов достигают специалисты, обладающие как практическим опытом работы в отрасли, так и дополнительной профильной подготовкой, такой как курсы повышения квалификации или стажировки. Тем не менее, зачастую этого оказывается недостаточно для полного соответствия современным требованиям и вызовам. Повышение требований к уровню подготовки и переподготовки кадров в ЖКХ обусловлено необходимостью модернизации отрасли и активным внедрением инновационных энергоэффективных технологий и материалов в строительство, ремонт и обслуживание жилого фонда, что, в свою очередь, диктует необходимость применения новых подходов к обучению и передаче специализированных знаний от практикующих специалистов к молодым специалистам, входящим в отрасль [6, с. 157].

Принято считать, что обособленной ветвью отрасли ЖКХ выступает ветвь строительства как отдельного комплекса всей экономической среды. Российская строительная индустрия столкнулась с беспрецедентной задачей постсоветского периода: восстановление огромного количества повреждённых или полностью разрушенных объектов на новых территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей. Эти регионы характеризуются сложной городской планировкой, развитой инфраструктурой коммуникаций, значительным промышленным потенциалом и благоприятными природно-климатическими условиями. Помимо ущерба прошлых лет, промышленный и жилой фонд уже имел значительный износ до начала активных боевых действий. Минстрой России активно занимается оценкой затрат и сбором информации для масштабного восстановления объектов строительства и инженерной инфраструктуры, что требует привлечения значительных кадровых ресурсов для реализации всех поставленных задач [16].

Именно сегодня, как никогда ранее, сложность и специфика строительной отрасли и связанный с этим дефицит квалифицированных кадров ставят перед всем инженерным комплексом новые вызовы. Современные здания и сооружения находятся всё в более технологически сложных условиях, что требует расширения спектра специализированных проектных решений. Параллельно наблюдается фрагментация отрасли, особенно в сегментах проектирования и контроля, что приводит к увеличению числа узкоспециализированных поставщиков и подрядчиков, а также к расширению ассортимента предлагаемой продукции. Одной из ключевых проблем строительного комплекса является отсутствие отлаженных и надёжных систем управления цепочками поставок, поскольку наработанные за десятилетия связи претерпели ряд значительных изменений и были полностью разрушены. Экономика России перешла к закрытому типу функционирования за счёт собственных ресурсов.

Сложная ситуация с нехваткой работников в строительной сфере возникает из-за одновременного влияния ряда условий: интенсивного увеличения масштабов возведения объектов, значительных затрат труда на этот процесс и ужесточения критериев, предъявляемых к уровню подготовки специалистов такого рода [7, с. 94].

Существующий стратегический подход к развитию нового строительного образования ориентирован на необходимость всестороннего обновления и улучшения в сфере образовательно-практической деятельности с использованием накопленного опыта и имеющимся технологическим потенциалом. Ключевая задача состоит в том, чтобы довести строительное образование до общегосударственных стратегических целей и увязать с задачами развития страны, современными тенденциями научно-технического прогресса, актуальной исследовательской тематикой в сферах строительства, жилищно-коммунального хозяйства, архитектуры и планировки городов. При этом крайне важным остаётся давление со стороны мировых тенденций поддерживать имеющийся собственный потенциал и

укреплять лидирующие позиции на новых рынках зарубежных партнёров.

Исходя из этого, определены две основополагающие стратегические цели строительного образования до 2035 года [17, с. 49]:

разработка, совершенствование и апробация образовательных программ с целью обеспечения инженерных отраслей компетентными кадрами, позволяющими гарантировать их эффективную работу и развитие;

создание, модернизация и внедрение новаторских образовательных программ в систему открытой образовательной среды, масштабного проекта отраслевого консорциума «Строительство и архитектура». Такие программы позволят нарастить кадровый резерв отрасли в виде компетентных кадров, позволят выявить ведущих специалистов для трансформационных изменений в структуре руководящего звена, а также объединить научный и производственный потенциал [21, с.65].

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что потребность в высших учебных заведениях, которые в ближайшее время смогут выполнять роль основного источника квалифицированных специалистов не только для всех подразделений строительных компаний, но также и для исследовательских, инновационных организаций, отвечающих за научно-техническое развитие всего строительного комплекса, будет возрастать. Помимо этого, на базе этих учебных заведений параллельно будет осуществляться подготовка кадров для сферы ЖКХ, архитектурных бюро и предприятий градостроительства.

Реализация и внедрение в практику данной концепции позволит ВУЗам, колледжам и организациям, занимающимся повышением квалификации специалистов для строительной индустрии, выполнять роль не только стабильных и прогрессивных центров подготовки кадров, но и превратится в источники базовых инновационных платформ для разработки и внедрения современных технологий, а также в центры флагманского опыта в строительной сфере на национальном и международном уровнях.

Выводы

Основными направлениями при совершенствовании инженерного профиля образовательных программ выступают:

механизм оказания всесторонней поддержки при создании новых образовательных и исследовательских центров: предоставление широкого спектра ресурсов научно-педагогическим коллективам и управленческим группам ведущих инженерных школ в области строительства, а также высшим учебным заведениям, реализующим специализированные образовательные курсы повышения квалификации;

активное участие работодателей в учебном процессе: более тесное взаимодействие с представителями руководящего звена строительной отрасли и сферы ЖКХ для улучшения качества образовательных программ разных уровней, включая программы профессиональной подготовки, для выявления потребности в выпускниках тех или иных специальностей, основываясь на стратегических направлениях усовершенствования кадровой составляющей всей экономики страны;

развитие системы поддержки талантливой молодёжи (гранты, льготы, субсидии): создание и внедрение эффективных инструментов для обнаружения, отбора и поддержки одарённых студентов, включая программы подготовки к профессиональной деятельности и профессиональной ориентации, с акцентом на инженерные профессии, а также подготовка резерва квалифицированных кадров для отрасли с использованием «паспорта навыков выпускника»;

создание унифицированной многоуровневой системы высшего образования: формирование комплексной взаимосвязанной системы, которая позволит объединить все уровни образования и участников строительной отрасли на основе общих методологических и организационных принципов (от выпускника до руководителя компании);

обновление образовательной деятельности при поддержке базовых предприятий отрасли: адаптация учебных программ всех уровней образования к современным требованиям работодателей и имеющимся профессиональным стандартам, с акцентом на разработку новых программ для профессий будущего и расширение поэтапной подготовки специалистов такого рода;

увеличение практической направленности обучения и повышения квалификации: расширение сотрудничества образовательных учреждений с передовыми компаниями строительной отрасли и отрасли ЖКХ, развитие практического обучения на основе проектов с привлечением как практикующих специалистов, так и талантливой молодёжи и обязательная независимая оценка квалификации кадров на всех этапах образования;

ускорение прогресса в науке и инновациях: реструктуризация научной и инновационной сфер, открытие современных центров для передовых исследований, соответствующих мировым стандартам, а также расширение научных связей с зарубежными партнёрами и лидерами в данных отраслях;

полномасштабное внедрение цифровых решений в образовании и бизнесе посредством дистанционного обучения: активное применение цифровых инструментов в учебном процессе и повышение

доступности разрабатываемых отечественных программ в процессе обучения и внедрения в практику;

укрепление международных связей с партнёрами: создание действенной системы обмена международным опытом, проведение зарубежных стажировок, активное участие в глобальных научных и образовательных проектах, а также популяризация российского образования за рубежом;

улучшение рейтинговых показателей: оказание всесторонней помощи профильным ВУЗам в достижении ведущих показателей в национальных и международных предметных рейтингах.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. 10 главных российских HR-трендов – 2025: сборник информационно-аналитических статей / М.В. Иванющенкова, В.С. Катькало, Ю.Е. Петрова-Вербицкая, С.Р. Филонович, Ю.В. Фуколова, Е.В. Чернозатонская; под ред. В.С. Катькало, М.В. Иванющенковой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2024. 104 с. (Новое в менеджменте). 300 экз. ISBN 978-5-7598-4184-5 (в обл.). ISBN 978-5-7598-4249-1 (e-book). URL: https://id.hse.ru/data/2025/02/28/1967522096/HR_trends_site.pdf.

2. eLIBRARY.RU научная электронная библиотека: сайт. Москва, 2025. URL: https://www.haiilo.com/internal-communications-trends-report.

3. Агентство новостей «Строительный бизнес» / Официальный сайт. URL: https://ancb.ru/publication/read/10911.

4. Актуальные проблемы управления человеческими ресурсами: учебник и практикум для вузов / отв. ред. С.А. Барков, В.И. Зубков. Москва: Издательство Юрайт, 2025. 185 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-17970-5. URL: https://urait.ru/bcode/568781.

5. Алехина О.Ф. Ключевые персонал-технологии: практический инструментарий. Москва: LAP Lambert Academic Publishing, 2019. 390 с. ISBN 9783659551079. URL: https://readrate.com/rus/books/klyuchevye-personal-tekhnologii-prakticheskiy-instrumentariy.

6. Базаров Т.Ю. Психология управления персоналом: учебник и практикум для вузов. 2-е изд. Москва: Издательство Юрайт, 2025. 382 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-20440-7. URL: https://urait.ru/bcode/560022.

7. Васильцова Л.И. Экономика управления персоналом в цифровой среде: учебное пособие. Екатеринбург: Уральский ГАУ, 2023. 129 с. ISBN 978-5-87203-382-0. URL: https://e.lanbook.com/book/506784?category=2144.

8. Комитет Совета Федерации по социальной политике. Дефицит рабочих кадров: пути решения. Международный медийный пресс-центр, 23 мая 2024 г. URL: http://social.council.gov.ru/activity/activities/round_tables/158285/.

9. Кязимов К.Г. Управление персоналом: профессиональное обучение и развитие: учебник для среднего профессионального образования. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2025. 202 с. (Профессиональное образование). ISBN 978-5-534-10623-7. URL: https://urait.ru/bcode/565295.

10. Минстрой России / Официальный сайт. URL: https://minstroyrf.gov.ru/press/utverzhdena-dorozhnaya-karta-po-realizatsii-kontseptsii-podgotovki-kadrov-dlya-stroitelnoy-otrasli-i/.

11. Миронова Л.И., Шатыбелко М.П. Современные подходы к инженерно-строительному образованию в контексте цифровой трансформации отрасли. Наука и практика в образовании: электронный научный журнал. 2025. Т. 6, № 1. С. 36-44. URL: https://doi.org/10.54158/27132838_2025_6_1_36.

12. Постовалова А.Н. ВНИМАНИЕ! Строительное образование v.4.0: критическое обновление 2025 установлено! Что в новой версии? Отраслевой журнал «Строительство». Декабрь 2024. № 12. С. 16-18. URL: https://www.ancb.ru/files/pdf/pc/Otraslevoy_zhurnal_Stroitelstvo_-_2024_god_12_2024_pc.pdf.

13. Российская Федерация. Законы. Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года подготовлена в соответствии со статьёй 19 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://static.government.ru/media/files/AdmXczBBUGfGNM8tz16r7RkQcsgP3LAm.pdf.

14. Российская Федерация. Правительство. Об утверждении Концепции подготовки кадров для строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства до 2035 г.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 октября 2024 г. № 3030-р. URL: http://government.ru/docs/53170/.

15. Россия 2025: от кадров к талантам. Доклад The Boston Consulting Group. Инвестиционный портал регионов России «Пространство возможностей». URL: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/11/Skills_Outline_web_tcm26-175469.pdf.

16. Указ главы ДНР «О порядке восстановления и сноса объектов, повреждённых в результате боевых действий» от 2 декабря 2022 г. № 40. URL: Ukaz_N40_02122022.pdf – Яндекс Документы.

17. Управление персоналом в современных организациях: актуальные проблемы и эффективные решения: Сборник научных статей VII внутривузовской научно-практической конференции, посвящённой дню работника кадровой службы (24 мая 2022 года) / ред. А.И. Бардаков, Т.Б. Иванова, С.В. Михнева; Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС. Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2022. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). 107 с. ISBN 978-5-7786-0848-1. URL: https://ibooks.ru/bookshelf/400053/reading.

18. Управление персоналом: актуальные проблемы и тенденции: монография / под общ. ред. научного совета МИПИ им. Ломоносова. СПб.: МИПИ им. Ломоносова, 2023. 84 с. ISBN 978-5-00234-011-8.
19. Управление человеческими ресурсами [Электронное издание]: учебное пособие / Н.В. Молоткова, Д.Л. Хазанова, М.А. Блюм. Тамбов: Издательский центр ФГБОУ ВО «ТГТУ», 2023. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). ISBN 978-5-8265-2614-9. URL: https://tstu.ru/book/elib1/pdf/2023/BlumMA.pdf.
20. Федеральная служба государственной статистики / Официальный сайт. URL: https://web.archive.org/web/20220815152607/https://rosstat.gov.ru/folder/10705.
21. Чернышев Л.Н. Инновационные инструменты повышения качества подготовки кадров для сферы ЖКХ. ЖКХ эксперт. 2022. № 10. С. 61-67. URL: https://xn----ltbkcvl7a.xn--p1ai/assets/uploads/articles/gkhexpert/staya-chernyshova-10-2022.pdf.

Информация об авторе
Тимошкова Людмила Викторовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика, экспертиза и управление в недвижимости»

REFERENCES

1. 10 Main Russian HR Trends – 2025: collection of information and analytical articles / M.V. Ivanyushchenkova, V.S. Katkalo, Yu.E. Petrova-Verbitskaya, S.R. Filonovich, Yu.V. Fukolova, E.V. Chernogatonskaya; ed. by V.S. Katkalo, M.V. Ivanyushchenkova; National Research University "Higher School of Economics". Moscow: HSE Publishing House, 2024. 104 p. (New in Management). 300 copies. ISBN 978-5-7598-4184-5 (paper). ISBN 978-5-7598-4249-1 (e-book). URL: https://id.hse.ru/data/2025/02/28/1967522096/HR_trends_site.pdf. (In Russ.)
2. eLIBRARY.RU scientific electronic library: website. Moscow, 2025. URL: https://www.haiilo.com/internal-communications-trends-report. (In Russ.)
3. News agency "Construction Business" / Official website. URL: https://ancb.ru/publication/read/10911. (In Russ.)
4. Actual problems of human resource management: textbook and workshop for universities / ed. by S.A. Barkov, V.I. Zubkov. Moscow: Yurait Publishing House, 2025. 185 p. (Higher Education). ISBN 978-5-534-17970-5. URL: https://urait.ru/bcode/568781. (In Russ.)
5. Alekhina, O.F. (2019). Key personnel technologies: practical toolkit. Moscow: LAP Lambert Academic Publishing. 390 p. ISBN 9783659551079. URL: https://readrate.com/rus/books/klyuchevye-personal-tekhnologii-prakticheskiy-instrumentariy. (In Russ.)
6. Bazarov, T.Yu. (2025). Psychology of personnel management: textbook and workshop for universities. 2nd ed. Moscow: Yurait Publishing House. 382 p. (Higher Education). ISBN 978-5-534-20440-7. URL: https://urait.ru/bcode/560022. (In Russ.)
7. Vasiltsova, L.I. (2023). Economics of personnel management in the digital environment: textbook. Yekaterinburg: Ural State Agrarian University. 129 p. ISBN 978-5-87203-382-0. URL: https://e.lanbook.com/book/506784?category=2144. (In Russ.)
8. Committee of the Federation Council on Social Policy. (2024). Shortage of workers: solutions. International Media Press Center, May 23, 2024. URL: http://social.council.gov.ru/activity/activities/round_tables/158285/. (In Russ.)
9. Kyazimov, K.G. (2025). Personnel management: professional training and development: textbook for secondary vocational education. 2nd ed., revised and expanded. Moscow: Yurait Publishing House. 202 p. (Vocational Education). ISBN 978-5-534-10623-7. URL: https://urait.ru/bcode/565295. (In Russ.)
10. Ministry of Construction of Russia / Official website. URL: https://minstroyrf.gov.ru/press/utverzhdena-dorozhnaya-karta-po-realizatsii-kontseptsii-podgotovki-kadrov-dlya-stroitelnoy-otrasli-i/. (In Russ.)
11. Mironova, L.I., Shatybelko, M.P. (2025). Modern approaches to engineering and construction education in the context of digital transformation of the industry. Science and Practice in Education: electronic scientific journal, 6(1), 36-44. URL: https://doi.org/10.54158/27132838_2025_6_1_36. (In Russ.)
12. Postovalova, A.N. (2024). ATTENTION! Construction education v.4.0: critical update 2025 installed! What's in the new version? Industry Journal "Construction", 12, 16-18. URL: https://www.ancb.ru/files/pdf/pc/Otraslevoy_zhurnal_Stroitelstvo_-_2024_god_12_2024_pc.pdf. (In Russ.)
13. Russian Federation. Laws. Strategy for the development of the construction industry and housing and communal services of the Russian Federation until 2030 with a forecast for the period until 2035, prepared in accordance with Article 19 of Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation". URL: http://static.government.ru/media/files/AdmXczBBUGfGNM8tz16r7RkQcsgP3LAm.pdf. (In Russ.)
14. Russian Federation. Government. On approval of the Concept for training personnel for the construction industry and housing and communal services until 2035: Order of the Government of the Russian Federation of October 28, 2024 No. 3030-r. URL: http://government.ru/docs/53170/. (In Russ.)
15. Russia 2025: from personnel to talents. Report of The Boston Consulting Group. Investment portal of Russian regions "Space of Opportunities". URL: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2017/11/Skills_Outline_web_tcm26-175469.pdf. (In Russ.)
16. Decree of the Head of the DPR "On the procedure for restoration and demolition of objects damaged as a result of hostilities" of December 2, 2022 No. 40. URL: Ukaz_N40_02122022.pdf – Yandex Documents. (In Russ.)

17. Personnel management in modern organizations: actual problems and effective solutions: Collection of scientific articles of the VII intra-university scientific and practical conference dedicated to the day of the HR service worker (May 24, 2022) / ed. by A.I. Bardakov, T.B. Ivanova, S.V. Mikhneva; Volgograd Institute of Management – branch of RANEPA. Volgograd: Publishing House of Volgograd Institute of Management – branch of RANEPA, 2022. 1 electronic optical disc (CD-ROM). 107 p. ISBN 978-5-7786-0848-1. URL: https://ibooks.ru/bookshelf/400053/reading. (In Russ.)
18. Personnel management: actual problems and trends: monograph / ed. by scientific council of MIPI named after Lomonosov. St. Petersburg: MIPI named after Lomonosov, 2023. 84 p. ISBN 978-5-00234-011-8. (In Russ.)
19. Human resource management [Electronic edition]: textbook / N.V. Molotkova, D.L. Khazanova, M.A. Blyum. Tambov: Publishing Center of FSBEI HE "TSTU", 2023. 1 electronic optical disc (CD-ROM). ISBN 978-5-8265-2614-9. URL: https://tstu.ru/book/elib1/pdf/2023/BlumMA.pdf. (In Russ.)
20. Federal State Statistics Service / Official website. URL: https://web.archive.org/web/20220815152607/https://rosstat.gov.ru/folder/10705. (In Russ.)
21. Chernyshev, L.N. (2022). Innovative tools for improving the quality of personnel training for the housing and communal services sector. Housing and Communal Services Expert, 10, 61-67. URL: https://xn----ltbkcvl7a.xn--p1ai/assets/uploads/articles/gkhexpert/staya-chernyshova-10-2022.pdf. (In Russ.)

Information about the author
Lyudmila V. Timoshkova – PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Economics, Expertise, and Management in Real Estate

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) 15.12.2025
Поступила после рецензирования 15.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 351:338.24
JEL: H83, O33, J24
EDN: JQEYAT

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

ПЕРЕМЕНА ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИЕЙ ЭКОНОМИКИ

Иван Дмитриевич Мацкуляк[1],
Магомед Даниялович Магомедов[2],
Елена Юрьевна Алексейчева[3]

[1]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Херсонской области «Херсонский технический университет», Херсонская обл., г. Геническ, 275500 ул. Центральная, д. 196, e-mail: mid48@mail.ru
[2]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский проспект, 99, e-mail: profmagomedov@mail.ru
[3]Государственное автономное образовательное учреждение высшего образования города Москвы «Московский городской педагогический университет», Российская Федерация, 129226, г. Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д. 4, корп. 1, e-mail: alekseichhevaeu@mgpu.ru

Аннотация. **Введение.** Актуальность исследования перемены труда государственных служащих обусловлена их участием в государственном управлении цифровизацией экономики. Несмотря на то, что закон перемены труда был обоснован К. Марксом ещё в XIX веке, проблема перемены труда госслужащих остаётся неисследованной. Научная проблема заключается в необходимости раскрытия сущности перемены труда госслужащих, форм её проявления и учёта требований в системе государственного управления.

Методы. Методическую основу составили методы сопоставления, причинно-следственного и диалектического анализа. Объектом исследования определена гражданская государственная служба, предметом – политико-экономические (производственные) отношения между её участниками по поводу перемены труда госслужащих. Информационную базу составили научные публикации, статистические данные и материалы международного опыта цифровизации госуправления.

Результаты. Конкретизирована сущность перемены труда госслужащих как устойчивого, постоянно возобновляющегося отношения, требующего работы с новыми средствами производства и обновлёнными компетенциями. Выявлены три формы проявления перемены труда: изменение содержания специальности, исчезновение прежних и возникновение новых специальностей, высвобождение и движение госслужащего. Определены критерии отличия перемены труда от перемены деятельности: первая не ведёт к перемене результата труда. Проанализировано распределение госорганов власти России по уровню цифровой зрелости и обобщён международный опыт (Китай, Норвегия, Великобритания, Германия, Сингапур, Эстония).

Обсуждение. Обосновано, что перемена труда госслужащих является объективным процессом, в ходе которого их труд превращается в творчество. Показана необходимость учёта требований перемены труда в системе госуправления через опережающее обучение, развитие цифровой грамотности и цифрового мышления, реформирование социально-экономического механизма госуправления и корректировку преподавания в высшей школе.

Ключевые слова: труд, перемена труда, перемена деятельности, государственный служащий, государственное управление цифровизацией экономики.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Макуляк И.Д., Магомедов М.Д., Алексейчева Т.Ю. Перемена труда государственных служащих в системе государственного управления цифровизацией экономики. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 135-145. EDN: JQEYAT

© Макуляк И.Д., Магомедов М.Д., Алексейчева Т.Ю., 2026

UDC 351:338.24
JEL: H83, O33, J24
EDN: JQEYAT

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

TRANSFORMATION OF CIVIL SERVANTS' LABOR IN THE SYSTEM OF DIGITALIZING THE ECONOMY'S PUBLIC ADMINISTRATION

Ivan D. Matskulyak[1], Magomed D. Magomedov[2], Elena Yu. Alekseichheva[3]

[1]Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "State University of Management", Russian Federation, 109542, Moscow, 99, Ryazansky avenue; Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education of the Kherson region "Kherson Technical University", Kherson region, Genichesk, 275500, 196, Tsentralnaya st., e-mail: mid48@mail.ru
[2]Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "State University of Management", Russian Federation, 109542, Moscow, 99, Ryazansky avenue, e-mail: profmagomedov@mail.ru
[3]State autonomous educational institution of higher education of the City of Moscow "Moscow City Pedagogical University", Russian Federation, Moscow, 129226, Moscow, 2nd Agricultural Drive, building 4, building 1, e mail: alekseichhevaeu@mgpu.ru

Annotation. **Introduction.** The relevance of studying the change of labor of civil servants is determined by their participation in the public administration of the digitalization of the economy. Although the law of labor change was substantiated by K. Marx in the 19th century, the problem of the change of labor of civil servants remains unexplored. The research problem lies in the need to reveal the essence of the change of labor of civil servants, the forms of its manifestation, and the consideration of requirements in the public administration system.

Methods. The methodological basis comprises methods of comparison, cause-and-effect, and dialectical analysis. The object of the study is the civil service, and the subject is the political-economic (production) relations between its participants regarding the change of labor of civil servants. The information base includes scientific publications, statistical data, and materials on international experience in the digitalization of public administration.

Results. The essence of the change of labor of civil servants is specified as a stable, constantly renewed relation requiring work with new means of production and updated competencies. Three forms of manifestation of labor change are identified: change in the content of a specialty, disappearance of previous and emergence of new specialties, and release and movement of a civil servant. Criteria for distinguishing labor change from activity change are defined: the former does not lead to a change in the result of labor. The distribution of Russian government agencies by digital maturity level is analyzed, and international experience (China, Norway, the UK, Germany, Singapore, Estonia) is summarized.

Discussion. It is substantiated that the change of labor of civil servants is an objective process in which their labor transforms into creativity. The necessity of considering the requirements of labor change in public administration through advanced training, development of digital literacy and digital thinking, reform of the socio-economic mechanism of public administration, and adjustment of higher education teaching is demonstrated.

Keywords: labor, change of labor, change of activity, civil servant, public administration of digitalization of the economy.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Matskulyak, I.D., Magomedov, M.D., Alekseichheva, E.Yu. (2026). Transformation of civil servants' labor in the system of digitalizing the economy's public administration. Public administration and law, 3(11), 135-145. EDN: JQEYAT

Введение

Актуальность исследования перемены труда, или движения функций государственных гражданских служащих в системе управления государством, не вызывает сомнений. В силу инновационности данный аспект ещё более значим в связи с их участием в государственном управлении (далее – госуправлении) цифровизацией экономики.

Дело в том, что на деятельность любого человека в той или иной мере влияет хотя бы что-то из таких явлений, как разделение труда, его кооперация, интеграция, трансформация, интеллектуализация, кластеризация, роботизация и т. п. При этом далеко не все, включая тех, кому близка государственная служба (далее – госслужба), связывают это воздействие с переменой труда, движением функций, всесторонней подвижностью работников. Вместе с тем представляется, что это не способствует сосредоточению внимания общества на проблемах перемены любого вида труда, включая управленческий, особенно, если его выполняют государственные служащие (далее – госслужащие).

Подобные явления происходят свыше полутора века. Наука глубоко раскрыла содержание соответствующих переворотов в техническом базисе общественного производства. К. Маркс, в особенности, пришёл к выводу, что повторяющиеся тенденции прокладывают себе дорогу в виде непрео-

© Matskulyak I.D., Magomedov M.D., Alekseichheva E.Yu., 2026

долимого естественного закона, проявляющегося как «перемена труда» [7, с. 498-499]. С высоты прошедшего времени понятно, что они постепенно распространились на все стороны жизнедеятельности человека.

Видимо, существуют разные объяснения сложившейся ситуации. Полагаем, что она произошла из-за многоаспектности проблемы, её сложности. Поэтому учёт требований перемены труда в разных сферах экономики в наше время – одно из важнейших требований повышения результативности труда вообще и труда госслужащих в системе госуправления цифровизацией экономики в особенности. Для успешного решения такой сложной проблемы нужен углублённый её анализ. Исходя из этого, целью статьи является раскрытие сути перемены труда госслужащих, форм её проявления и учёта требований в системе госуправления. Объектом исследования определена гражданская госслужба, а предметом – политико-экономические (производственные) отношения между её участниками по поводу перемены труда госслужащих и сопричастных к данному процессу других сотрудников разного уровня. Гипотеза публикации состоит в предположении: чем больше перемена труда госслужащих прокладывает себе путь в системе госуправления, тем выше цифровизация экономики России и, наоборот, чем качественнее последняя, тем активнее развивается перемена труда на новом витке спирали в исследуемой сфере.

Справедливости ради подчеркнём, что изучению перемены труда со времени К. Маркса, на наш взгляд, редко, но всё же периодически уделялось определённое внимание. Во всяком случае, сошлёмся на издания авторов последних десятилетий, среди которых: Р. Басария, А.М. Добрусин, Д.П. Кайдалов, В.Н. Костриченко, П.П. Лузан, И.Д. Мацкуляк, В.М. Мелиховский, Л.А. Моисеев, И.И. Чангли [1-5; 8, с. 89-92; 13-16].

Однако заметим, что до сих пор проблема перемены труда госслужащих остаётся не исследованной. Вот почему нами предпринята попытка хотя бы частично восполнить данный пробел – продолжить научный поиск, рассмотреть как раз сформулированную тему.

Цель и задачи исследования

Цель статьи – раскрыть сущность перемены труда государственных служащих, формы её проявления и обосновать необходимость учёта её требований в системе государственного управления цифровизацией экономики. Для достижения цели поставлены задачи: конкретизировать содержание перемены труда госслужащих как устойчивого, постоянно возобновляющегося отношения, предполагающего работу с новыми средствами производства и обновлёнными компетенциями; выявить формы проявления перемены труда и определить критерии её отличия от перемены деятельности; проанализировать распределение российских органов власти по уровню цифровой зрелости и обобщить международный опыт цифровизации госуправления; обосновать направления учёта требований перемены труда в системе госуправления, включая опережающее обучение, развитие цифровой грамотности и цифрового мышления, реформирование социально-экономического механизма госуправления и корректировку преподавания в высшей школе.

Методы исследования

Методическую основу составили методы сопоставления, причинно-следственного и диалектического анализа. Объектом исследования определена гражданская государственная служба, предметом – политико-экономические (производственные) отношения между её участниками по поводу перемены труда госслужащих. Информационную базу составили научные публикации, статистические данные и материалы международного опыта цифровизации госуправления.

Результаты исследования и их обсуждение

Сущность перемены труда госслужащих и её проявление в системе госуправления цифровизацией экономики

В нашем понимании перемена труда госслужащих – это такое устойчивое, постоянно возобновляющееся отношение между участниками государственной гражданской службы в системе управления, которое для создания в очередном процессе труда прежнего или улучшенного результата требует от них работы с новыми средствами производства и обновлённых (согласно технологии применения последних) собственных компетенций.

Такое положение рассматриваемой перемены труда требует, чтобы в новый трудовой процесс вступали более многосторонне развитые служащие, которые на основе новых предметов труда и новых средств труда производят такие же, как и прежде, или улучшенные блага (услуги). Её обязательной частью являются также организационно-технологические связи служащих, возникающие между ними, а также ими и другими сопричастными к ним агентами рыночной экономики. Фактически это совокупность объективных трудовых изменений, связанных с заменой устаревших в системе госуправления цифровизацией экономики, производительных сил более современными и эффективными, а также соответствующих им более развитых экономических отношений.

Перемены, о которых идёт речь, вызываются к жизни многими существенными комбинациями в технико-технологиче-

ском базисе государственной надстройки, его субъективных и объективных факторах, функциях конкретного и совокупного госслужащего, возникающих при этом организационно-технологических взаимосвязей.

Теперь, используя изложенные выше, по сути, методологические положения общей характеристики перемены труда госслужащих, попытаемся кратко рассмотреть её проявление в системе госуправления цифровизацией экономики в рыночных условиях [10]. Последняя представляет собой внедрение и использование современных технологий, базирующихся на информационных технологиях [11; 17].

Отметим, что предметом труда для служащих системы отечественного госуправления является информация. Именно она служит фактическим и юридическим основанием для принятия управленческих решений, отражает процесс их выполнения, фиксирует достигнутые результаты. Таковым в определённой мере выступают также материальные, трудовые, интеллектуальные, силовые, финансовые и другие ресурсы, а также социальные и политические процессы.

Среди средств труда, функционирующих в трудовых процессах служащих госуправления, принято выделять цифровую, вычислительную и организационную технику. В их числе также всё, что способствует проведению операций с информацией – от способностей человека до органов его тела и технических средств. Особое место среди них отводится определённым условиям всего, что перечислено выше в перечне предметов труда.

Здесь следует оговориться, что специфика управленческого труда вообще и госуправления в особенности состоит, кроме прочего, как раз в том, что предметы и средства труда периодически могут меняться реализуемой ими ролью. Это, если иметь в виду тему настоящего исследования, и усложняет, и усиливает, как будет показано в дальнейшем, проявление перемены труда в системе госуправления. Отсюда трудности определения её перспективы.

Важно и то, что к началу 2026 года в системе госуправления работало 3,41 млн служащих, в то время как в 2021 году их было 3,67 млн чел., или на 260 тыс. чел. сейчас их меньше, чем было тогда. Тенденция сокращения числа госслужащих, согласно планам Правительства РФ, в ближайшей перспективе сохранится. К 2030 году их количество уменьшится до 3,4 млн чел. [18]. Как правило, это высокообразованные, профессиональные, квалифицированные специалисты, по-особому относящиеся к своему делу. Они всегда готовы к преодолению встречающихся трудностей. Такие люди – патриотически настроенные, глубоко преданные Родине – России. Они не просто работают на неё, они ей служат!

Среди профессиональных свойств таких служащих выделим: знание системы управления и норм законодательства; стратегическое видение процесса развития и управления им – понимание места и роли государственного органа в структуре госуправления, влияния результатов личной работы служащего, его подразделения на итоги работы других структур и всего государственного органа; адаптивность к изменениям – служащий поддерживает перемены, самостоятельно адаптирует своё поведение и методы работы в соответствии с новыми требованиями.

Личностные свойства и качества, в которых особо нуждаются госслужащие – готовность ставить интересы общества выше персональных. Чувство гражданского долга делает их работу честной и устойчивой к внешнему давлению; корректность и вежливость в общении с гражданами и коллегами вне зависимости от их статуса и убеждений. Настоящие госслужащие лишены грубости, высокомерия, пренебрежительного тона, необоснованных обвинений. Им присуща толерантность – терпимое отношение к другим, к их моделям поведения и индивидуально-психологическим особенностям, способность осуществлять конструктивный диалог. Высокоэмоциональная устойчивость – госслужащие должны быть способны сохранять работоспособность при высокой нагрузке и временных ограничениях.

Все четыре компоненты перемены труда госслужащих сегодня отличаются от тех, что были, например, в дореформенной России. Теперь в стране смешанная рыночная экономика, генетически отличающаяся от той, что наблюдалась тогда. Поэтому такое отличие более всего выражается системой отношений [8], складывающейся между трудом и капиталом. В нашем случае между трудом госслужащих, с одной стороны, и капиталистическим олигархатом – с другой, между политической надстройкой и экономическим базисом в целом. Отсюда кардинальные перемены собственно организационно-экономических (технологических) отношений между госслужащими, между ними и выборными фигурами, а также вышестоящими сотрудниками, между всеми ими и нижестоящими участниками связей, включая разные рыночные субъекты по поводу совершенствования госуправления, в том числе системой управления цифровизацией экономики. Относительно перемены каждого из трёх факторов производительных сил, участвующих в процессе труда служащих госуправления, то укажем по порядку, во-первых, на перемену предмета – используемой информации. Она существенно другая в рыночной экономике по сравнению с директивным её антиподом в дореформенных условиях. Во-вторых, примерно та же

картина относительно перемены средств труда в государственных управленческих условиях, в которых функционируют служащие. Достаточно сослаться на цифровизацию труда управленческого процесса в государственных органах, которая наглядно демонстрирует пример, меняющий второй фактор производительных сил. И, наконец, в-третьих – принципиальное изменение в компетенциях современного госслужащего и их перемены в ходе реализации. Собственно, без их заметной модернизации просто невозможно включиться в процесс госуправления цифровизацией экономики, не говоря уже об уровне и качестве её осуществления.

Таким образом, и производительные силы, и производственные отношения, все четыре компоненты перемены труда имеют место при организации труда госслужащих в системе госуправления цифровизацией экономики. Понятно, что в ходе фактического трудового процесса в данных условиях каждый раз имеют место перевороты в соответствии с упомянутым общественным законом. Вместе же с его реализацией наблюдается постоянное движение функций, подвижность госслужащих по горизонтали, вертикали и комбинированном варианте, или иначе – перемена их труда.

При этом обращаем внимание на потребность различия сути перемены труда и перемены деятельности госслужащих в системе госуправления, перемены их целесообразной деятельности, или самого труда.

Так, если заместитель руководителя Администрации Президента Максим Орешкин, помощник Президента Владимир Мединский, заместитель Председателя Правительства Дмитрий Чернышенко, министры Сергей Лавров и Валерий Фальков, а также мэр Москвы Сергей Собянин, будучи представителями высших слоёв госслужащих страны, наряду с выполнением своих прямых обязанностей, выступают перед участниками СВО – слушателями Программы «Время героев», реализуемой Высшей школой госуправления РАНХиГС, то в этом случае они занимаются преподавательской деятельностью. Приведённый пример демонстрирует не перемену труда, а чередование деятельности служащих.

Если названные, или иные государственные чиновники, в течение рабочего времени контролируют соблюдение требований, установленные законодательством России в системе госуправления цифровизацией экономики, а в выходные дни трудятся на дачном участке, участвуют в субботнике по уборке столичного парка, занимаются спортом, то это тоже чередование самого труда.

Когда же авторитетный, опытный начальник управления конкретного министерства вынужден, в случае отсутствия по объективным причинам своего непосредственного руководителя – заместителя министра, выполнять его обязанности, то это снова не перемена труда, а совмещение части соответствующих функций. В нашем примере – некоторых функций служащего, работающего на обеих названных должностях госслужбы. Так же следует оценивать, если любой другой специалист замещает, например, коллегу по департаменту органа госуправления.

Главный критерий различия перемены труда и перемены деятельности, на взгляд авторов, заключается в том, что первая не ведёт к перемене результата данного труда. Так, если итогом совокупного управленческого труда госслужащих является Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов», то перемена труда этот результат не меняет, а наоборот, способствует его получению. Благодаря ей страна, её субъекты федерации, общество в целом получают очередной финансовый план на указанный период, необходимого, а то и улучшенного качества. Ничего подобного не наблюдается при перемене деятельности, когда чиновник переходит от реализации закреплённых за ним одних постоянных функций к другим – вновь обозначенным (не редко временным, краткосрочным).

В качестве примера сошлёмся на известный международный факт – переговоры России и Украины, второй раунд которых состоялся 15 мая 2025 года в Стамбуле. Делегацию России, как известно, возглавлял, как и в первом раунде, помощник Президента РФ Владимир Мединский. Такого рода функции руководителя переговорной группы он реализует не на постоянной основе, а по мере необходимости. Иначе говоря, в данном конкретном случае вполне объективно имеет место перемена деятельности.

Постоянные обязанности названного госслужащего в Администрации Президента РФ сводятся, как известно, к кураторству управления по государственной политике в культуре и историческом просвещении, а это один вид деятельности. Совсем иные обязанности, а значит и функции у руководителя делегации России на переговорах с делегацией международного уровня. Следовательно, их реализация представляет собой другой вид деятельности. Сопоставление обоих видов даёт основания для вывода: налицо перемена деятельности. Более того, при этом прежними остаются и средства производства, и компетенции, и соответствующие отношения, то есть нет оснований говорить о перемене труда, а происходящее правильно отнести к чередованию труда.

Опыт повышения уровня госуправления и зрелости цифровизации экономики

Опыт и зрелость цифровизации госуправления можно определить спустя определённый временной период и несколько этапов развития соответственно. В России наблюдается устойчивый рост зрелости цифровизации, что подтверждается данными из ежегодного отчёта Всемирного экономического форума (далее – ВЭФ). Кроме этого, по индексу готовности правительств к искусственному интеллекту (далее – ИИ) Россия в 2024 году заняла 39-е место среди 188 стран (результат – 64,72). По индексу готовности к цифровизации, она в 2023 году поднялась на 15 позиций, заняв 25-е место среди 140 государств. По индексу, оценивающему уровень развития информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ), по данным Международного союза электросвязи (далее – МСЭ) за 2025 год, Россия набрала 92,3 балла из 100, продолжив рост по сравнению с предыдущими годами. Такой индекс включает 10 показателей, которые объединены в две группы – универсальность и значимость подключения. Среди критериев: доля пользователей интернета, домохозяйств с доступом в Сеть, подписки на мобильный и фиксированный широкополосный интернет, покрытие 3G, объём интернет-трафика, стоимость мобильных и фиксированных тарифов относительно дохода и распространённость мобильных телефонов.

Распределение российских госорганов власти по уровню цифровой зрелости в 2025 году представлено в таблице. 1.

Таблица 1. Распределение госорганов власти России по уровню цифровой зрелости в 2025 г. [составлено авторами]
Table 1. Distribution of Russian government agencies by the level of digital maturity in 2025 [compiled by the authors]

Уровень цифровой зрелости госорганов власти	Доля госорганов власти в общем объёме, %	Условия цифровой зрелости госорганов власти
Начальный	18	Цифровые инструменты
Развивающийся	34	Внедряемые цифровые технологии
Определённый	31	Цифровая система
Управляемый	14	Внедрённые цифровые технологии
Оптимизирующий	3	Зрелая цифровизация госуправления
И т о г о:	100	х

Согласно данным табл. 1, зрелость цифровизации госуправления в стране неоднородна. Пока ею не занимаются совсем или находятся лишь в начале пути этого процесса меньше пятой части госорганов власти. Правда, ненамного меньше (отставание всего на один процентный пункт) тех органов, что в совокупности достигли управляемого и оптимизирующего, или иначе – высокого и продвинутого уровней вместе взятых. Основная масса – почти две трети государственных учреждений – развиваются вполне прогрессивно (34%), а то и достигли определённого (31%) успеха.

Важно иметь в виду, что в России, как и других развитых государствах мира, с одной стороны, активно повышается уровень госуправления, влияющего на зрелость цифровизации. С другой – этот процесс осуществляется ровно, наоборот: мировая практика располагает множеством фактов успешной цифровизации госуправления, то есть последнее прогрессирует благодаря успехам первого.

Такое положение является наглядной демонстрацией успеха в указанном направлении каждого государства, участвующего в нём и для других стран мира.

Сошлёмся на опыт Китая, где правительство приняло меры по использованию блокчейна для оказания госуслуг. На блокчейн-платформе предоставляются почти четыре десятка электронных госуслуг (хранение электронных сертификатов, обмен данными, их совместная обработка). На блокчейн переведена ключевая услуга по регистрации государственного имущества [20].

Правительство Норвегии, благодаря цифровизации, превратилось в ценную компоненту стратегии инновационного прогресса страны. Цифровые технологии, в особенности, значительно облегчают населению доступ к госуслугам. Они активно содействуют обмену информацией между госслужащими, госорганами, а также помогают и тем, и другим в повседневной работе по развитию общества. Цифровые технологии здесь без преувеличения по праву на службе автоматизации процессов. Членам общества предоставляются персональные электронные аккаунты, позволяющие им получать информацию и взаимодействовать с государственными структурами [6, с. 45].

Великобритания внедрила программу «Цифровая Великобритания», которая свидетельствует, что здесь осуществлены существенные перемены на пути цифровизации госуправления. Созданы, в частности, «Государственный сайт Великобритании», правительственная цифровая служба, циф-

ровые идентификационные системы, упорядочена регламентация цифровых услуг. В первом случае информация и услуги от разных государственных учреждений объединены. Во втором – представляет важную часть кабинета министров. В третьем – граждане и организации страны получили доступ к госуслугам в режиме онлайн. И, наконец, в-четвёртом, – граждане и организации, которые непосредственно работают с государственными органами, получили существенное облегчение и ускорение решений нужных вопросов [6, с. 46; 15, с. 72].

Германия, создавая национальную стратегию электронного правительства, сумела объединить в её основе несколько важных принципов. Законодательство теперь обязывает учитывать разные инициативы в деятельности субъектов общества, его экономики. Речь идёт о том, что: множество собственных задач в цифровом формате применяются физическими и юридическими лицам в одной и той же точке доступа, независимо от места и времени пребывания бенефициаров; госорганы минимизируют административную нагрузку на граждан, организации и общественность, что позволяет на разных уровнях ускорять решение вопросов сотрудничества; электронные средства массой информации применяются гражданами для заявления собственной позиции; электронное правительство гарантирует конфиденциальность, целостность и доступность всех данных граждан страны [6, с. 47].

Цифровые перемены в обеих характеризуемых странах происходили параллельно и в то же время автономно, независимо друг от друга. Последнее обстоятельство подтверждают конкретные различия, связанные с целеположением, которые обобщены в табл. 2.

Таблица 2. Сравнение цифровых перемен в Великобритании и Германии [составлено авторами на основе [6, с. 47]]
Table 2. Comparison of digital change in the UK and Germany [compiled by the authors on the basis of [6, p. 47]]

Сходство	Различия	
	Великобритания	Германия
Потребители госуслуг всегда правы, повышение их удовлетворённости	Инвестирование в подготовку и переподготовку кадров, «выращивание» цифровых талантов	Уровень применения цифровых госуслуг пока не высокий. Не все услуги доступны в цифровом формате
Максимизация усилий по применению модели сотрудничества с бизнесом и исследований при разработке и внедрении решений электронного правительства	Активное развитие платёжной системы	Разъяснительная работа и развитие цифровой культуры
Усиление защиты данных граждан, кибербезопасность	Госуслуги предоставляются автоматически, без общения с потребителем	Уделяют больше внимания соблюдению установленных норм и правил охраны
Повышение улучшения цифровых инструментов в структурах органов госслужбы	Создание общей цифровой платформы для управления операциями	Аутсорсинг цифровых решений и программного обеспечения
Увеличение миссии общих, системно функциональных технологий	Уход от дублирования данных, услуг и платежей	Проблемы, связанные с ведомственностью

Программа «Умная нация» в Сингапуре направлена на использование интернета вещей и больших данных для управления городом. Внедрение аналитики для оптимизации транспортной сети, системы безопасности и коммунальных услуг позволяет создавать высокоэффективную городскую инфраструктуру. Сингапур активно использует технологические инновации для решения социальных и экологических проблем [21].

Эстония зарекомендовала себя как мировой лидер в области электронного правительства благодаря программе e-Estonia. Полный процесс электронной идентификации, доступ к госуслугам в любое время и на любом устройстве делают её примером для подражания. Эстония применяет блокчейн-технологии для защиты данных граждан и создания доверительных сервисов. Более того, в 2005 году она стала первой страной в мире, принявшей онлайн-голосование [19].

Таким образом, краткое обобщение опыта повышения уровня госуправления и зрелости цифровизации экономики ряда развитых обществ, включая российское, подтверждает, что перемены в деятельности органов власти всё больше укрепляют и развивают тенденции цифровой экономической системы государств мира.

Учёт требований перемены труда гос-

служащих в системе госуправления цифровизацией экономики

Даже краткий анализ, проведённый в настоящем материале и обобщение основных тенденций развития перемены труда госслужащих в системе госуправления, показывает, что одни предметы и средства труда данного сектора общественно-политического устройства регулярно сменяются другими – новыми или обновлёнными. Во всяком случае, исследование подтверждает, что в течение только последних нескольких десятилетий при организации деятельности госслужбы, реализации основных направлений деятельности органов госуправления не менее трёх раз произошли подобные существенные перемены (1991, 1993, 2022 гг.). Одновременно с ними соразмерно, то есть также не менее трёх раз в указанный период принципиально хотя бы частично менялись функции госслужащих, участвующих в системе госуправления цифровизацией экономики. Понятно, что они при этом сопровождались соответствующими переменами социально-экономических отношений, которые складывались в обозначенные периоды в указанном сегменте. Это подтверждает отечественная практика. Особенно ярко она проявляется со стороны госслужащих, участвующих в данных процессах, а именно в перемене их собственных профессиональных функций, значит знаний, опыта, компетенций и мн. др. свойств способности к труду.

В данной связи полагаем, что целесообразно функционирование госслужбы так организовывать, чтобы в деятельности служащих в системе управления цифровизацией экономики можно было бы максимально учитывать требования перемены труда в совокупности с другими объективными экономическими законами. Или, иначе говоря, чтобы их труд был организован в соответствии с требованиями системы экономических законов. Один из авторов настоящей работы несколько лет назад уже писал об этом [12, с. 127-130]. К сожалению, реакция на такой подход со стороны организаторов гражданской госслужбы, мягко выражаясь, желает быть лучше. Вот почему полагаем возможным вернуться к указанной постановке.

Прежде всего для научной организации и осуществления перемены труда госслужащих в системе госуправления цифровизацией экономики требуются специальные исследования по цифровому обеспечению их штатных служебных мест. На практике же нужна своего рода инфраструктура для тех служащих, которые занимают по должности соответствующие штатные места. Принципиально важно, чтобы госслужащий мог пользоваться такой цифровой системой, включая ИТ-технологии, интеллект (не только искусственный), которая облегчала бы его труд, повышала его производительность, ускоряла достижение нужных результатов и пр. Наличие в его персональной «должностной» инфраструктуре обычной «Алисы», например, высвободило бы его от иногда многочасовых поисков нужных материалов, статистики в библиотеке, читальном зале или методическом кабинете. Сэкономленное время можно было бы использовать на другие цели, более эффективно и результативно.

Другой актуальный момент научного обеспечения перемены труда госслужащих – успешное реформирование социально-экономического механизма госуправления, которое в решающей мере зависит от ускорения развития науки и техники, применения их достижений. В этой связи считаем, что особая роль принадлежит развитию собственности на рабочую силу, или способность к труду госслужащих, её эволюционное созревание до уровня, который с полным основанием можно отнести к государственной [9, с. 8-14]. Именно функционирование в таком качестве позволяет госслужащему сполна выполнять свой долг – служить России. Вот почему задача общества, государства в ходе реформирования указанного механизма предусмотреть, чтобы все его звенья работали как часы, единый организм. Представляется, что назрела необходимость вернуться к опыту прошлого относительно подготовки высокопрофессиональных кадров госслужащих, который был накоплен в своё время в Российской академии государственной службы при Президенте РФ и Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, функционировавших тогда раздельно и автономно. Для этого не обязательно сегодняшнюю РАНХиГС в очередной раз подвергать коренному реформированию. Достаточно сформулировать перед ней соответствующие задачи, модернизировав её структуру. Важно, чтобы усилия президентского вуза были сосредоточены в основном на подготовке госслужащих разного уровня, на их переподготовке и повышении квалификации. И чтобы эта работа велась, как принято говорить, в условиях, соответствующих последнему слову инновационной науки и техники. Что касается бакалавриата, то его если и развивать, то, скорее всего, для участников СВО, членов их семей, для детей-сирот, чьи родители (один из них) отдали жизнь, выполняя священный долг перед Родиной, особенно при выявлении у абитуриентов склонностей к управлению.

Ещё одним направлением обеспечения перемены труда госслужащих в системе госуправления цифровизацией экономики, как уже отмечалось, является научная реализация требований всей системы социально-экономических законов.

В свете сказанного полагаем целесообразным внедрение нормативного обеспечения учёта требований системы социально-экономических законов, без которого успех недостижим. Главная миссия в такой ситуации должна принадлежать государству. Именно оно в состоянии скорректировать, например, антиинфляционные меры, приблизив фактически складывающиеся цены к реальной стоимости создаваемых благ. Сформированные таким образом условия позволили бы создавать оптимальные национальные производственные пропорции, которые в наше время во многом в ряде случаев деформированы, мало или не отвечают научным требованиям жизнедеятельности общества [12, с. 128].

Следующим направлением рассматриваемой госслужбы в обозначенных условиях является потребность усиления цифровой грамотности и цифрового мышления госслужащих. Такая постановка вопроса, как свидетельствуют научные исследования, также вызвана требованиями системы социально-экономических законов. Без понимания сути обозначенных явлений и процессов, их содержательного наполнения на практике невозможно успешное госуправление. Так, среди факторов, тормозящих цифровизацию госуправления развитием экономики страны в условиях перемен, свыше 42 % респондентов на первое место поставили отсутствие цифровой грамотности, а около половины – цифрового мышления у государственных и муниципальных служащих. Более того, также пессимистично участники обследования оценили готовность многих действующих местных руководителей на научной основе преодолевать сложные качественные экономико-цифровые перемены [12, с. 129].

Ещё одним направлением повышения зрелости цифровизации при осуществлении перемены труда госслужащими является достижение в стране стабильно устойчивого решения продовольственного вопроса. Его достижение свидетельствует, что сельское хозяйство справляется с задачей производства необходимого как количества, так и ассортимента продуктов питания, чтобы удовлетворить потребности общества. Одновременно такое положение подтверждает, что обозначенная сфера снабжает отечественную промышленность сельскохозяйственным сырьём в нужном масштабе. Аграрный сектор России успешно преодолевает сложности, которые возникают из-за зарубежных санкций недружественных стран. Он экспортирует за рубеж товары на десятки миллиардов рублей. Важно и то, что сельское хозяйство страны много лет на практике удерживает на том же уровне каждую из названных позиций. Такой базовый критерий обеспечения роста национальной экономики предполагает и её цифровизацию. Фактически характеризуемый сегмент – то звено, на основе которого удаётся тащить всю цепь. Или иначе: добившись успеха в нём, можно рассчитывать на подъём всей экономической жизни [12, с. 129].

Среди принципиально необходимых научных мер в отмеченном смысле – перемена вектора политики государства по ценообразованию на аграрную продукцию и на товары промышленного производства для села. Её суть может быть выражена схемой: «соотношение между ценами на аграрные товары и ценами на продукцию, которую потребляет сельское хозяйство, должно быть постоянным». На практике такое положение выдерживается не всегда или прямо скажем – редко. Научные рекомендации сводятся к тому, что важен не столько паритет цен, сколько мера их диспаритета. Иначе говоря, нужен, во-первых, паритет доходов соответствующих отраслей и, во-вторых, особые роль и действия собственно государства [12, с. 129].

В заключение считаем важным подчеркнуть настоятельную необходимость кардинальной корректировки преподавания в высшей школе государственного и муниципального управления. Высшая школа и наука неотрывны от экономических проблем страны, включая их управленческий сегмент. Они по праву являются настоящим двигателем и регулятором не лишь социально-экономического и управленческого прогресса. Соответствующие тенденции распространяются и на науку госуправления, которые тесно переплетается со всеми национальными задачами.

Выводы

Исследование происходящего развития перемены труда госслужащих в системе госуправления цифровизацией экономики позволяет обосновано утверждать, что это объективный процесс. В ходе его осуществления труд госслужащих постепенно превращается в творчество сначала его конкретных участников, а в последующем всех тех, во благо кого он призван функционировать.

Перемена труда госслужащих в указанном сегменте проявляется в трёх формах: изменение содержания специальности, исчезновение прежних и возникновение новой специальности, и высвобождение, и движение госслужащего. Они полностью совпадают с общепризнанными в экономической литературе. Отсюда в перспективе возникает острая необходимость учёта требований перемены труда в системе госуправления в ходе подготовки кадрового персонала на основе опережающего обучения и способного своевременно сориентироваться в происходящем процессе, адаптироваться к нему и успешно решать поставленные и возникающие задачи. Такой подход позволит слу-

жащим предусматривать многие из возникающих тенденций в связи с дальнейшим проявлением названного закона в обозначенном сегменте общества.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Басария Р. Взаимосвязь разделения труда и перемены труда. Тбилиси: Сабгота Сакартвело, 1973. 220 с.
2. Добрусин А.М. Перемена труда и мобильность рабочей силы в развитом социалистическом обществе. Саратов: Изд. сарат. ун-та, 1977. 238 с.
3. Кайдалов Д.П. Закон перемены труда и всестороннее развитие человека. Москва: Мысль, 1968. 319 с.
4. Кострiченко В.М. Закон перемены труда в марксистско-ленинской экономической теории. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. 99 с.
5. Лузан П.П. Закон перемены труда и воспроизводство рабочей силы в социалистическом обществе: (учебное пособие по спецкурсу по политэкономии). Новосибирск: [б. и.], 1974. 94 с.
6. Магомедов О.Ш., Алибеков М.И. Международный опыт по цифровизации государственного управления. Инновационная экономика: информация, аналитика прогнозы. 2023. № S1. С. 41-49.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 30 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. 2-е изд. Москва: Госполитиздат, 1960. Т. 23. С. 498-499.
8. Мацкуляк И.Д. Перемена экономики: сущность, проявление, использование. Актуальные социально-экономические проблемы России. Материалы научной сессии Секции экономики Российской академии наук (22-23 сентября 2016 г.). Москва: Перо, 2016. 106 с.
9. Мацкуляк И.Д. Постоянство и гибкость собственности на рабочую силу. Социально-трудовые исследования. 2024. № 2(55). С. 8-14.
10. Мацкуляк И.Д. Рыночные отношения: вопросы и ответы. Москва: Экономика, 1992. 246 с.
11. Мацкуляк И.Д., Кулигин В.Д., Мацкуляк Д.И., Нагдалиев Н.З.О. Цифровая экономика: теория, практика и перспективы. Вестник университета. 2020. № 9. С. 106-112.
12. Мацкуляк И.Д., Мацкуляк Д.И., Нагдалиев Н.З. Существующая модель бизнес-отношений исчерпала себя: переустройство на научной основе в условиях перемен. Вестник университета. 2022. № 2. С. 124-131.
13. Мелиховский В.М. Перемена труда и степень её зрелости. Теоретическая экономика. 2013. № 1. С. 31-34.
14. Моисеев Л.А. Закон перемены труда в социалистическом производстве. Москва: Изд. Моск. ун-та, 1976. 88 с.
15. Фирсова С.В., Показаньев В.Ю. Зарубежный опыт цифровизации государственного и муниципального управления. Муниципальная академия. 2021. № 1. С. 67-73.
16. Чангли И.И. Труд. Социологические аспекты теории и методологии исследования. Москва: Наука, 1973. 588 с.
17. Matskulyak I.D., Kuligin V.D., Matskulyak D.I., Naghdaliyev N.Z. Digital Economy: Theoretical Outlook and Challenges. Modern Global Economic System: Evolutional Development vs. Revolutionaru Leap. Institute of Scientifie Communications Conference. Chan, 2021, 1302-1308.
18. В сфере госуправления в России заняты 3,41 млн человек. URL: https://tass.ru/ekonomika/26204237.
19. Как Эстония стала лидером в области электронного правительства. URL: https://newtimes.kz/mir/89503-kak-estoniya-stala-liderom-v-oblasti-elektronnogo-pravitelstva.
20. Местное правительство Китая тестирует блокчейн для государственных услуг. URL: https://www.coindesk.com/ru/markets/2017/06/23/local-government-in-china-trials-blockchain-for-public-services.
21. Smart Nation – Wikipedia. URL: https://translated.turbopages.org/proxy_u/en-ru.ru.d7ccdc31-69cd9a27-d68f328e-74722d776562/https/en.wikipedia.org/wiki/Smart_Nation.

Информация об авторах

Мацкуляк Иван Дмитриевич – профессор, доктор экономических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры экономической политики и экономических измерений Института экономики и финансов Государственного университета управления (г. Москва), профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета экономики, управления и права Херсонского технического университета (г. Геническ)

Магомедов Магомед Даниялович – профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры «Бухгалтерский учёт, аудит и налогообложение» Государственного университета управления (г. Москва)

Алексейчева Елена Юрьевна – доктор экономических наук, профессор Института гуманитарных наук

REFERENCES

1. Basariya, R. (1973). The relationship between division of labor and change of labor. Tbilisi: Sabgota Sakartvelo. 220 p. (In Russ.)
2. Dobrusin, A.M. (1977). Change of labor and labor mobility in a developed socialist society. Saratov: Saratov University Publishing House. 238 p. (In Russ.)
3. Kaidalov, D.P. (1968). The law of change of labor and comprehensive development of man. Moscow: Thought. 319 p. (In Russ.)
4. Kostrichenko, V.M. (1984). The law of change of labor in Marxist-Leninist economic theory. Voronezh: Voronezh University Publishing House. 99 p. (In Russ.)
5. Luzan, P.P. (1974). The law of change of labor and reproduction of labor power in socialist society: (textbook for special course on political economy). Novosibirsk: [s.n.]. 94 p. (In Russ.)
6. Magomedov, O.Sh., Alibekov, M.I. (2023). International experience in digitalization of public administration. Innovative Economy: Information, Analytics, Forecasts, S1, 41-49. (In Russ.)
7. Marx, K., Engels, F. (1960). Works: in 30 vols. / Institute of Marxism-Leninism under the Central Committee of the CPSU. 2nd ed. Moscow: Gospolitizdat, Vol. 23, pp. 498-499. (In Russ.)

8. Matskulyak, I.D. (2016). Change of economy: essence, manifestation, use. In: Actual Socio-Economic Problems of Russia. Materials of the scientific session of the Economics Section of the Russian Academy of Sciences (September 22-23, 2016). Moscow: Pero. 106 p. (In Russ.)
9. Matskulyak, I.D. (2024). Constancy and flexibility of ownership of labor power. Socio-Labor Research, 2(55), 8-14. (In Russ.)
10. Matskulyak, I.D. (1992). Market relations: questions and answers. Moscow: Ekonomika. 246 p. (In Russ.)
11. Matskulyak, I.D., Kuligin, V.D., Matskulyak, D.I., Nagdaliev, N.Z.O. (2020). Digital economy: theory, practice and prospects. Bulletin of the University, 9, 106-112. (In Russ.)
12. Matskulyak, I.D., Matskulyak, D.I., Nagdaliev, N.Z. (2022). The existing model of business relations has exhausted itself: restructuring on a scientific basis in conditions of change. Bulletin of the University, 2, 124-131. (In Russ.)
13. Melikhovsky, V.M. (2013). Change of labor and the degree of its maturity. Theoretical Economics, 1, 31-34. (In Russ.)
14. Moiseev, L.A. (1976). The law of change of labor in socialist production. Moscow: Moscow University Publishing House. 88 p. (In Russ.)
15. Firsova, S.V., Pokazanyev, V.Yu. (2021). Foreign experience of digitalization of state and municipal administration. Municipal Academy, 1, 67-73. (In Russ.)
16. Changli, I.I. (1973). Labor. Sociological aspects of theory and methodology of research. Moscow: Science. 588 p. (In Russ.)
17. Matskulyak, I.D., Kuligin, V.D., Matskulyak, D.I., Naghdaliyev, N.Z. (2021). Digital Economy: Theoretical Outlook and Challenges. In: Modern Global Economic System: Evolutional Development vs. Revolutionary Leap. Institute of Scientific Communications Conference. Chan, pp. 1302-1308.
18. 3.41 million people are employed in public administration in Russia. URL: https://tass.ru/ekonomika/26204237. (In Russ.)
19. How Estonia became a leader in e-government. URL: https://newtimes.kz/mir/89503-kak-estoniya-stala-liderom-v-oblasti-elektronnogo-pravitelstva. (In Russ.)
20. Local government in China tests blockchain for public services. URL: https://www.coindesk.com/ru/markets/2017/06/23/local-government-in-china-trials-blockchain-for-public-services. (In Russ.)
21. Smart Nation – Wikipedia. URL: https://translated.turbopages.org/proxy_u/en-ru.ru.d7ccdc31-69cd9a27-d68f328e-74722d776562/https/en.wikipedia.org/wiki/Smart_Nation. (In Russ.)

Information about the authors
Ivan D. Matskulyak – Professor, Doctor of Economics, Honored Scientist of the Russian Federation, Professor of the Department of Economic Policy and Economic Measurements at the Institute of Economics and Finance of the State University of Management (Moscow), Professor of the Department of State and Municipal Management at the Faculty of Economics, Management and Law of the Kherson Technical University (Genichesk)
Magomed D. Magomedov – Professor, Doctor of Economics, Professor of the Department "Accounting, Audit and Taxation" of the State University of Management (Moscow)
Elena Yu. Alekseicheva – Doctor of Economic Sciences and a Professor at the Institute of Humanitarian Sciences (Moscow)

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) 03.04.2026
Поступила после рецензирования 30.05.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 352.07
JEL: O18, O21, O35
EDN: KCGNIW

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

СПЕЦИФИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ АКСИОЛОГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К РАЗВИТИЮ МАЛЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Олег Петрович Нейфельд[1],
Елена Анатольевна Качанова[2],
Алексей Владимирович Родионов[3]

[1]Администрация муниципального округа Богданович, 623530, Российская Федерация, Свердловская область, г. Богданович, ул. Советская, д. 3, e-mail: Kovtunova_info@mail.ru, https://orcid.org/0009-0000-3676-2267
[2]Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте, 620144, Российская Федерация, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, e-mail: kachanova-ea@ranepa.ru, https://orcid.org/0000-0003-0625-4936
[3]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

Аннотация. **Введение.** Малые территории в условиях ресурсной ограниченности, демографического сжатия, высокой уязвимости к внешним шокам нуждаются в поиске новых управленческих подходов, направленных на мобилизацию внутренних нематериальных ресурсов – социального капитала, локальной идентичности, разделяемых ценностей. Традиционные модели управления часто не учитывают ценностно-смысловые факторы, хотя именно они часто являются решающими для выживания и развития малых территорий. Кроме того, в научной литературе отсутствует определение «малой территории» через аксиологические критерии, а также системное обоснование целесообразности ценностного подхода именно для малых территорий и комплексная, эмпирически верифицированная модель управления ими, интегрирующая ценности в стратегические, тактические и оперативные управленческие процессы.

Методы. Исследование построено на сочетании аксиологического подхода, системного подхода, сравнительного анализа, систематизации и обобщения практики управления на уровне малой территории.

Результаты. В статье обоснована необходимость применения аксиологического (ценностно-смыслового) подхода к управлению развитием малых территорий. На основе критического анализа существующих подходов к определению малых территорий предложено авторское определение, фиксирующее не демографические, а ценностно-смысловые критерии. Выделены ключевые особенности малых территорий как особого типа социо-пространственных общностей. Обоснована целесообразность использования аксиологического подхода с опорой на анализ исторического контекста, современные исследования и практику. Приведены актуальные примеры применения ценностного подхода в управлении малыми территориями. Описан кейс комплексного построения территориального менеджмента на основе ценностей в одном из муниципальных округов Свердловской области.

Обсуждение. Результаты исследования могут быть использованы органами власти, руководителями некоммерческих организаций, консультантами и исследователями, работающими с малыми территориями. Выводы указывают на необходимость смещения фокуса на ценностный аспект управления, что позволит повысить эффективность управления малыми территориями в современных условиях.

Ключевые слова: аксиологический подход, малые территории, территориальное развитие, ценностно-смысловое управление.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Нейфельд О.П., Качанова Е.А., Родионов А.В. Специфика муниципального управления в рамках аксиологического подхода к развитию малых территорий. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 146-158. EDN: KCGNIW

© Нейфельд О.П., Качанова Е.А., Родионов А.В., 2026

UDC 352.07
JEL: O18, O21, O35
EDN: KCGNIW

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

SPECIFICS OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN THE FRAMEWORK OF AN AXIOLOGICAL APPROACH TO THE DEVELOPMENT OF SMALL TERRITORIES

Oleg P. Neyfeld[1],
Elena A. Kachanova[2],
Aleksey V. Rodionov[3]

[1]Administration of the Bogdanovich Municipal District, 623530, Russian Federation, Sverdlovsk Region, Bogdanovich, 3, Sovetskaya Str., e-mail: Kovtunova_info@mail.ru, https://orcid.org/0009-0000-3676-2267
[2]Ural Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 620144, Russian Federation, Sverdlovsk Region, Yekaterinburg, 66, 8 Marta Str., e-mail: kachanova-ea@ranepa.ru, https://orcid.org/0000-0003-0625-4936
[3]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

Annotation. **Introduction.** Small territories in conditions of resource scarcity, demographic compression, high vulnerability to external shocks need to search for new management approaches aimed at mobilizing internal intangible resources – social capital, local identity, shared values. Traditional management models often do not take into account value-based factors, although it is they who are often decisive for the survival and development of small territories. The scientific literature lacks a definition of a "small territory" based on axiological criteria (rather than just demographic or administrative criteria), as well as a systematic justification for the appropriateness of an axiological (value-based) approach specifically for small territories, and a comprehensive, empirically verified management model that integrates values into strategic, tactical, and operational management processes.

Methods. The study is based on a combination of an axiological approach, a systematic approach, comparative analysis, systematization, and generalization of management practices at the level of a small territory.

Results. The article substantiates the need to apply an axiological (value-based) approach to the management of the development of small territories. Based on a critical analysis of existing approaches to the definition of small territories, the author proposes a definition that focuses on value-based criteria rather than demographic criteria. The article highlights the key features of small territories as a specific type of socio-spatial communities. The expediency of using an axiological approach based on the analysis of historical context, modern research, and practice is substantiated. Existing examples of applying a value-based approach to the management of small territories are presented. A case study of the comprehensive implementation of value-based territorial management in one of the districts of the Sverdlovsk Region is described.

Discussion. The results of the study can be used by government bodies, heads of non-profit organizations, consultants and researchers working with small territories. The findings indicate the need to shift the focus to the value aspect of management, which will improve the efficiency of managing small territories in modern conditions.

Keywords: axiological approach, value-based management, small territories, territorial development.

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

For citation: Neyfeld, O.P., Kachanova, E.A., Rodionov, A.V. (2026). Specifics of municipal management in the framework of an axiological approach to the development of small territories. Public administration and law, 3(11), 146-158. EDN: KCGNIW

Введение

Современные процессы деглобализации, демографического сжатия и пространственной поляризации актуализируют проблему развития малых территорий. Как отмечают некоторые исследователи [1], мир вступает в новую фазу своего развития, сопровождающуюся пересмотром не только существующей экономической модели, но и всего подхода к развитию человеческой цивилизации. В этих условиях традиционные подходы к управлению территориями, ориентированные преимущественно на экономические показатели (рост ВРП, ВМП, инвестиционную привлекательность, бюджетную обеспеченность), обнаруживают свою недостаточность. Особенно отчётливо это проявляется на уровне малых территорий, где экономические ресурсы ограничены, а ключевые факторы устойчивости имеют не только материальную природу [2]. Актуальность исследования обусловлена также тем, что за последнее десятилетие в практике появился ряд успешных кейсов ценностно-ориентированного развития проблемных территорий. Эти примеры демонстрируют практический запрос на переосмысление подходов к управлению территориями в ценностно-смысловом ключе.

Цель и задачи исследования

Цель данной статьи – теоретиче-

© Neyfeld O.P., Kachanova E.A., Rodionov A.V. , 2026

ское обоснование применения ценностно-смыслового подхода к развитию малых территорий. Для достижения этой цели решаются следующие задачи: 1) уточнить понятие «малая территория» на основе аксиологического подхода; 2) выявить особенности малых территорий как объекта управления; 3) на основе сравнения обосновать целесообразность использования аксиологического подхода в управлении малыми территориями; 4) провести сравнительный анализ традиционных и аксиологических моделей управления малыми территориями; 5) описать существующие примеры построения территориального менеджмента на основе ценностей.

Методы исследования

Исследование построено на сочетании аксиологического подхода, системного подхода, сравнительного анализа, систематизации и обобщения практики управления на уровне малой территории.

Результаты исследования и их обсуждение

Понятие «малые территории» в последнее время всё чаще становится ключевым в публичных выступлениях первых лиц страны и руководителей институтов развития федерального и регионального уровня. В частности, данное понятие встречается в выступлениях М.В. Бабича – Полномочного представителя Президента России в ПФО в ходе его визита в Татарстан в ноябре 2017 г.[1], А.Н. Максимова – руководителя комиссии территориального развития Общественной палаты РФ в июне 2019 в г. Москва, И.А. Файзуллина – министра строительства и ЖКХ РФ на Всероссийском форуме «Развитие малых городов и исторических поселений» в августе 2025 г. в г. Казани. О необходимости развития малых территорий говорит С.В. Чупшева, генеральный директор Агентства стратегических инициатив (АСИ), и И.И. Шувалов, председатель ВЭБ.РФ в докладе в рамках их совместного рабочего визита во Владимирскую и Ивановскую области в декабре 2025 г.[2]. Проблемы малых территорий активно обсуждаются в рамках тематических круглых столов и панельных дискуссий на ключевых международных и российских мероприятиях – например, на Стратегической сессии Экспертного совета по малым территориям (г. Гусев Калининградской области, июль 2018 г.)[3], на сессии «Пространственное развитие. Малые территории: от стратегии выживания к стратегии развития» на Петербургском международном экономическом форуме (май 2018 г.), а также данное понятие зачастую встречается в научных публикациях последних лет [3; 4; 5].

В то же время научное определение данного понятия до сих пор отсутствует. Анализируя контекст, становится очевидным, что в основном этот термин в настоящее время употребляется или для обозначения малых административно-территориальных единиц (малые города, посёлки городского типа, сельские поселения) с небольшой численностью населения (до 50 000 чел.) [6], или для того, чтобы описать исторические поселения и другие населённые пункты, участвующие во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды, реализуемом в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жильё и городская среда» (с 2025 года – нацпроект «Инфраструктура для жизни»).

Но, на наш взгляд, понятие малой территории значительно шире и глубже. В латинском языке territorium имеет значение «местность», «земля вокруг города», что изначально отражает отсутствие чёткой привязки к границам населённого пункта. Исторически также минимальные территориальные единицы, способные выполнять роль пространственного базиса, традиционно были больше, чем населённые пункты: полисы в Древней Греции – это не город в стенах, а хора (сельская округа) и сам асти (город). В Средневековой Европе приходы – это группа деревень вокруг церкви, а не одна деревня, общая территория которых определялась зоной слышимости звона колокола и расстоянием дня пути до рынка. Волости в Российской империи объединяли несколько поселений вокруг общего луга, леса или церкви.

Таким образом, можно сделать вывод, что малая территория не обязательно определяется численностью населения или административными границами. Характеризуя малые территории, стоит обращать внимание на присущие ей природные, а также созданные в результате человеческой деятельности ресурсы (ценности), а также взаимосвязи, взаимозависимость, особую идентичность, обеспечивающие её устойчивость в сложившихся условиях в конкретный исторический период. В этом смысле к малым территориям можно отнести и, например, территорию в несколько тысяч квадратных километров с населением в сотню человек (оленеводы, сотрудники предприятий, осуществляющих разведку и добычу полезных ископаемых), если у них есть общие ценности, взаимопомощь, общий ресурс (пастбища, золото-

[1]Михаил Бабич назвал Татарстан примером развития малых территорий. URL: https://www.tatar-inform.ru/news/mihail-babich-nazval-tatarstan-primerom-razvitiya-malyh-territoriy.

[2]От универсальных мер к точечным решениям: АСИ и ВЭБ.РФ создают модели динамически развивающихся малых территорий. URL: https://asi.ru/news/206926/.

[3]Экспертный совет по малым территориям разработал модель формирования малого инновационного города. URL: https://gusev-online.ru/news/ekonomika/14685-jekspertnyj-sovet-po-malym-territorijam-razrabotal-model-formirovanija-malogo-innovacionnogo-goroda.html.

носная жила) и идентичность, но административно это может быть «межселенная территория». Или, например, железнодорожная ветка с полустанками также представляет собой линейную малую территорию, объединённую графиком движения и общим депо. Район в крупном мегаполисе (например, исторический центр Санкт-Петербурга) также можно назвать малой территорией, так как она имеет свою идентичность, диалект, традиции и ритуалы, экономические кластеры (ремесленные мастерские, блошиный рынок и др.) и административно не совпадает с принятым районированием и населено более, чем 50 000 жителями.

На основе проведённого анализа ключевых особенностей малых территорий [7; 8] нами было предложено следующее определение: малая территория – это пространственно-локализованная социо-природно-хозяйственная система, идентифицируемая не столько по численности населения или административному статусу, сколько по наличию следующих аксиологических (ценностно-смысловых) характеристик:

- разделяемое населением на данной территории представление о ценностях;
- доминирование неформальных механизмов координации (личные договорённости, репутация, взаимопомощь) над формальными процедурами;
- высокая плотность социальных связей, обеспечивающая узнаваемость каждого члена сообщества и персональную ответственность;
- функциональная замкнутость базовых циклов (труд, быт, рекреация, социализация) в пределах территории;
- историческая и смысловая насыщенность пространства – каждый значимый объект или место включены в локальный культурный код и выступают носителем коллективной памяти.

На малых территориях цели развития не могут быть навязаны «сверху» или строиться только на основе экономических моделей. Они формируются в процессе коллективного обсуждения и отражают разделяемые ценности сообщества. Как показывают результаты исследований, ценностные маркеры малых территорий чаще всего включают «спокойствие», «безопасность», «равенство», «помощь и поддержку», «доступность», «близость к природе и качественные продукты питания», «простоту», «укоренённость», а не «рост благосостояния», «эффективность» или «конкурентоспособность» [9].

В отличие от крупных урбанизированных систем, где доминируют формальные институты (регламенты, контракты), на малых территориях основным механизмом координации выступают личные связи, договорённости, репутация, взаимопомощь и взаимное доверие. Это не «отсталость», а адаптивная особенность, позволяющая минимизировать транзакционные издержки при высокой плотности социальных связей [10].

Малые территории, как правило, характеризуются дефицитом финансовых и материальных ресурсов. Однако они обладают специфическими «невидимыми активами», которых (при сохранении идентичности) в избытке – социальным и культурным капиталом, локальным знанием, соседскими знаниями, готовностью к взаимопомощи. Задача управления – распознавание и мобилизация этих скрытых ресурсов, конвертация их в проекты: через волонтёрство, краудфандинг, самоорганизацию, репутационные механизмы.

Для каждого человека его «малая территория» – это пространство, где он узнаваем (его знают по имени, а не по номеру паспорта), где может влиять на принятие решений, несёт ответственность (если он не уберёт мусор, это увидят соседи, а не безликая управляющая кампания), имеет общую память (в том доме родился его дед, а на этом поле когда-то был бой). На малой территории невозможна анонимность. Каждый житель узнаваем, его действия имеют репутационные последствия, каждый может влиять на решения (или, напротив, испытывать разочарование от бессилия). Это создаёт специфическую социальную динамику, вовлечённость здесь потенциально выше, чем в мегаполисе, но и апатия, по мнению А.В. Нештаева, – глубже [10, с. 142].

Малые территории наиболее чувствительны к внешним воздействиям (закрытие градообразующего предприятия, отмена автобусного маршрута, бюджетные изменения). Однако именно здесь механизм «идентитарной устойчивости» (способности сообщества сохранять целостность на основе разделяемых ценностей) может быть наиболее эффективным, компенсируя экономическую уязвимость.

Малые территории требуют особых подходов к управлению. Результаты анализа сложившейся к настоящему моменту методологии территориального управления позволяют выделить несколько ведущих подходов. Среди них:

1. Экономико-географический подход. Данный подход рассматривает малую территорию как пространственную систему с акцентом на размещение производительных сил, транспортно-логистические связи и экономическую специализацию. Ключевые методы в рамках данного подхода:

комплексные индексы социально-экономического развития – агрегирование статистических показателей (бюджетная обеспеченность, уровень безработицы, инвестиционная активность) для ранжирования территорий;

индекс качества городской среды – интегральная оценка, включающая шесть типов пространств (жильё, общественно-деловая инфраструктура, озеленённые территории, набережные, улично-дорожная сеть, общегородское пространство);

геоурбанистический анализ – изучение эволюции градостроительных структур, выделение понятий «каркас» и «ткань» территории;

объект анализа: административно-фиксированные единицы (город, посёлок, муниципальный район), статистические показатели.

Данный подход подтвердил свою эффективность для формирования рейтингов, обоснования инвестиционных приоритетов, мониторинга реализации национальных проектов.

2. Социолого-структуралистский подход, в основе которого лежат труды П. Бурдье и Э. Гидденса, рассматривающих социальную структуру и действие как взаимосвязанные феномены. Данный подход фокусируется на противоречиях развития, их восприятии местными сообществами, их роли в распределении ресурсов. Ключевые методы:

анализ социальных противоречий– выявление разрывов между потребностями населения и возможностями их удовлетворения, между объективными условиями и субъективными оценками;

социологические опросы населения – измерение удовлетворённости качеством жизни, уровнем доверия к институтам, миграционных установок;

кейс-стади – углублённое изучение отдельных поселений с включённым наблюдением.

Данный подход обеспечивает выявление точек социальной напряжённости, обоснование мер социальной политики, направлений поддержки локальных инициатив.

3. Пространственно-морфологический подход (архитектурно-градостроительный), развиваемый в образовательных программах НИУ ВШЭ, оперирует «контекстами» при проведении анализа территории:

анализ архитектурно-пространственного контекста – выявление морфотипов застройки, исторических напластований, доминант и визуальных коридоров;

анализ природно-ландшафтного контекста – оценка влияния рельефа, гидрографии, климата на планировочную структуру;

анализ пространственной связности – изучение транспортных и пешеходных связей, узлов и барьеров;

анализ культурного контекста – выявление объектов наследия, нематериальной культуры, локальной идентичности.

Данный подход оперирует понятиями «каркас» (структурообразующие элементы), «ткань» (заполнение между ними), «культурный ландшафт», «импульсная территория» (точка роста) и активно используется для разработки мастер-планов, обоснования зон охраны наследия, определения сценариев пространственного развития.

4. Ресурсно-капитальный подход – методология, разработанная в Европейском союзе (ETUDE project, J.D. van der Ploeg и T. Marsden), рассматривает территорию как совокупность взаимосвязанных капиталов и пространство для построения связей. Ключевыми категориями в рамках данного подхода являются «эндогенный капитал» (природный, социальный, человеческий, культурный, экономический) и «сеть» (rural web) – концептуальная схема из шести измерений (эндогенность, устойчивость, инновационность, институционализация, население, взаимодействие город-село), описывающая динамику развития. Подход строится на тезисе, что успех территории зависит не столько от наличия и богатства капиталов, сколько от того, как они распознаются и мобилизуются в рамках сети. Дефицит одних капиталов может быть результатом не отставания, а «однонаправленной» траектории развития. Подход эффективен для выстраивания систем взаимодействия между различными видами ресурсов, диагностики факторов успеха/неудач локальных инициатив, обоснования стратегий диверсификации экономики.

5. Статистико-эконометрический подход развивает методы получения достоверных оценок значимых показателей (доходы, здоровье, поведенческие риски) для малых территорий на уровнях ниже административных границ при ограниченных выборочных данных и принятия на их основе управленческих решений:

Fay-Herriot модели – иерархические байесовские модели для малых площадей, интегрирующие данные переписей и выборочных обследований;

Mixture-of-Experts модели – расширение, учитывающее гетерогенность территорий (например, различие между городскими и сельскими районами);

геостатистические методы (киринг) – пространственная интерполяция для оценки характеристик на уровне почтовых индексов или переписных участков;

растровый метод (raster cell) – дезагрегация пространственно-агрегированных данных с использованием весов по землепользованию для получения оценок на уровне элементарных ячеек.

6. Сетевой и акторно-ориентированный подход описывает территорию как пространство, где проецируются труд, энергия, информация и властные отношения между акторами, акцентирует внимание на акторах развития и сетях их взаимодействия, активно используется для формирования

проектных команд, выявления лидеров развития, конструирования механизмов соучаствующего управления. Базовые методы:

картография сетей – визуализация связей между ключевыми акторами развития;

анализ многоакторных платформ – изучение рабочих групп, объединяющих институциональных акторов для выбора приоритетных территорий;

исследование межсекторного социального партнёрства – анализ взаимодействия власти, бизнеса, НКО и сообществ в решении локальных проблем.

7. Диагностико-критериальный подход (оценка маргинальности и доступности) – данный подход ориентирован на идентификацию территорий, требующих особого внимания (периферийных, низкоплотностных, депопуляризирующих), обоснование адресной поддержки, пересмотр нормативов доступности. Ключевые методы:

метрики доступности – измерение времени или расстояния до ключевых услуг (образование, здравоохранение, розничная торговля);

смешанные методы – комбинация количественного анализа расположения услуг с качественными полевыми исследованиями (интервью с жителями, наблюдение);

переопределение «базовых потребностей» – учёт социокультурных параметров: что жители считают необходимым, какова их готовность к перемещениям.

Традиционные подходы в управлении территориями (экономико-географический, статистический, ресурсный) строились на предпосылках линейности и предсказуемости, предполагали наличие полной и достоверной статистики, возможность экстраполяции трендов, наличие чёткой причинно-следственной связи между вложенными ресурсами и ожидаемым результатом. Современные условия характеризуются принципиально иными чертами, описанными в таблице 1.

Таблица 1. Ограничения традиционных подходов к управлению территориями [составлено авторами]
Table 1. Limitations of traditional approaches to territory management [compiled by the authors]

Актуальные характеристики	Описание ограничений
Турбуленность (экономические шоки, пандемии, геополитические кризисы)	Модели, основанные на экстраполяции прошлых трендов, теряют прогностическую силу
Дефицит доверия к институтам	Социологические опросы фиксируют формальные ответы, не раскрывая реальных установок
Разрыв между объективными показателями и субъективным благополучием	Город может иметь высокие экономические показатели, но жители хотят уезжать; и наоборот
Нематериальные факторы становятся ключевыми (репутация, комфорт, идентичность)	Статистика не фиксирует «почему» и «ради чего» люди остаются или уезжают

В современных условиях, когда «фундамент» (стабильная экономика, предсказуемая политика) колеблется, экологические и технологические вызовы становятся элементом повседневной практики, на первый план выходят ценностные и смысловые основания и особую актуальность приобретает аксиологический (ценностный) подход к управлению малыми территориями (таблица 2).

Таблица 2. Сравнение аксиологического подхода к управлению малыми территориями с традиционными [составлено авторами]
Table 2. Comparison of the axiological approach to managing small territories with traditional approaches [compiled by the authors]

Особенность малой территории	Что даёт аксиологический подход	Что упускают иные подходы
Иная природа целеполагания	Легитимирует коллективные блага (укоренённость, идентичность) как цели управления	Сводят цели к экономическим KPI, не схватывая реальные мотивы жителей
Эффективность неформальной координации	Легитимизирует и встраивает в управление доверие, репутацию, взаимопомощь	Внедряют формальные процедуры, разрушающие доверие и увеличивающие издержки
Мобилизация скрытых ресурсов	Делает видимыми и управляемыми социальный и культурный капитал	Видят только явные ресурсы (бюджет, инфраструктуру), которых на малых территориях мало
Решение проблемы апатии	Меняет мотивацию участия с внешней на внутреннюю (реализация ценностей)	Использует транзакционные методы (гранты, слушания), которые не работают при апатии
Идентитарная устойчивость	Создаёт устойчивость территории через ценности и взаимопомощь, не требующую внешних ресурсов	Строит устойчивость на экономике и инфраструктуре, недоступных бедным территориям

Аксиологический подход не отрицает экономическую географию, статистику или ресурсный анализ и т. д., а выступает интегрирующим для них. Аксиологический подход «работает с природой человека, а не только с цифрами» [11], отвечает на ключевой вопрос «Ради чего всё это?» (а не просто «Что есть?») и задаёт систему координат, в которой интерпретируются все остальные данные. Этот подход учитывает, что люди живут не «в муниципальных образованиях», а в местах, наделённых смыслом. И если управление этим смыслом становится центральной задачей, то все остальные инструменты (финансы, инфраструктура и т. д.) начинают играть свою истинную роль – не как цели, а как средства реализации разделяемых ценностей [12]. Без ценностной рамки экономические показатели остаются «цифрами сами по себе», не дающими ответа на стратегические вопросы: что развивать? зачем? какой результат считать успехом?

Данный подход оперирует внутренними драйверами («это мой дом», «здесь моя семья», «здесь меня знают и уважают», «здесь безопасно для детей», «здесь я могу влиять на происходящее»), а не внешними (деньги, рабочие места), предполагает, что люди реагируют на соответствие условий их ценностям, а не только на улучшение условий, не просто фиксирует наличие ресурсов территории, но и объясняет причины почему одни территории не могут мобилизовать свои ресурсы, а другие делают это благодаря тому, что видят в этом ценность и смысл[4].

Аксиологический подход решает одну из главных проблем территориального управления – апатии населения, благодаря тому что не просто предлагает экономические стимулы (гранты, субсидии), административные механизмы (публичные слушания, ТОСы) и информационные кампании, а реально вовлекает в развитие территории. Развитие территории становится реализацией ценности («я участвую, потому что это важно для меня, для моих детей, для памяти о моём месте»), а в качестве вознаграждения ценится то, что не требует бюджетных средств, но является мощнейшим мотиватором – признание, уважение, сопричастность [13].

Аксиологический подход обеспечивает переход от «инфраструктурной» модели управления к «человекоцентричной», фокусируется на качестве жизни и благополучии, а также позволяет перевести абстрактное «благополучие» в конкретные ценностные ориентиры, измерить то, что раньше считалось неизмеримым (доверие, укоренённость, смысл), сделать жителя не объектом управления, а субъектом, разделяющим цели.

Кроме того, аксиологический подход становится не просто одним из возможных, а наиболее адекватным в управлении в условиях ограниченных бюджетных возможностей. Он обеспечивает «иммунитет» к внешним шокам, создавая смысловую устойчивость, в дополнение к экономической диверсификации, инфраструктурной обеспеченности, повышению бюджетной самодостаточности (таблица 3).

Таблица 3. Потенциал аксиологического подхода в современных условиях [составлено авторами]
Table 3. Potential of the axiological approach in modern conditions [compiled by the authors]

Характеристика	Аксиологический подход
Экономика нестабильна, материальные стимулы ненадёжны	Ценности работают как внутренний стабилизатор, не зависящий от конъюнктуры
Люди не верят обещаниям и отчётам	Ценности работают через практики и устойчивые действия, которые воспринимаются как подлинные
Ресурсов на всё не хватает	Ценности позволяют приоритезировать – направлять ресурсы на то, что действительно важно для сообщества
Молодёжь уезжает в крупные города за «возможностями»	Ценности создают причины остаться, которые не конкурируют с мегаполисом по зарплатам, но конкурируют по качеству жизни и смыслу
Бюрократические системы инертны	Ценности мобилизуют неформальные ресурсы (волонтёрство, самоорганизацию), которые не требуют бюджетных ассигнований

В зарубежной и российской практике накоплено немало примеров того, что ценностно-ориентированные подходы к управлению работают в малых городах эффективнее прочих [14].

Европейская программа LEADER, направленная на развитие сельской местности, демонстрирует, что успех территорий зависит не от объёма субсидий, а от способности локальных групп сформулировать разделяемую ценностную повестку. Основные её участники – местные инициативные группы (МИГи), сформированные по принципу «снизу вверх». В них входят представители государственного, предпринимательского и гражданского секторов, которые совместно управляют процессами развития. Они создаются на

[4]Дмитриева Е. Не деньги главное: в Коломне раскрыли секрет возрождения малых городов. URL: https://radio1.ru/articles/obschestvo/ne-dengi-glavnoe-v-kolomne-raskrili-sekret-vozrozhdeniya-malih-gorodov-posle-geopoliticheskih-sobitii/.

территории, состоящей из нескольких соседних населённых пунктов, у которых общие ресурсы и потенциал[5].

В эстонском регионе Ида-Вирумаа разработана и успешно реализуется Программа Vision 2050 – гражданско-ориентированная партисипативная практика для малых территорий, сочетающая партисипативное футурологическое прогнозирование, совместное творчество и вовлечение сообщества, в рамках которой собрано и проанализировано более 120 гражданских предложений, проведён первый публичный Форум будущего с участием более 100 участников, создана постоянная Лидерская группа как мост между сообществами и политиками, запущены пилотные проекты: Youth Future Labs (молодёжные лаборатории будущего), Community Resilience Hubs (центры устойчивости сообществ).

Шотландское правительство в 2025-2026 годах разрабатывает новые модели управления для сельских и островных территорий. В отличие от традиционного подхода, новые модели строятся на принципах, близких к аксиологическим:

«Лучшее для сообществ – чёткие и измеримые выгоды»

«Подотчётность сообществам – полная прозрачность и подотчётность лиц, принимающих решения»

«Уменьшение дублирования – объединение ресурсов, оптимизация бюрократии»

Движение «Равный – равному» (Peer-to-Peer) в Кыргызстане нацелено на сохранение культурного кода, культурное возрождение, обучение детей традициям, базируется на механизме использования механизмов платформы взаимного обучения «равный-равному» (P2P), координируемой Академией местного управления Центральной Азии. Горизонтальный обмен практиками («равный – равному») позволяет быстро внедрять доказавшие свою эффективность ценностные модели в местное самоуправление, минуя долгую бюрократическую вертикаль. Группы мониторинга – пример «ценностного тотализатора», где социальная значимость начинает влиять на муниципальное управление.

Опыт Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды «Малые города и исторические поселения», организуемый Правительством Российской Федерации с 2018 года, явно демонстрирует, что наиболее успешные проекты – те, где была не просто «благоустроена территория», а выработана общая ценностная идея (город мастеров, исторический центр, экопоселение и т. п.).

Анализ практик применения аксиологического подхода в проектах развития туризма в малых городах России (г. Мышкин в Ярославской области, г. Сысерть в Свердловской области, г. Елец в Липецкой области, г. Касимов в Рязанской области и многих других) показывает, что опора на ценностный подход, на такие базовые ценности, как укоренённость, историческая подлинность, преданность делу, труд, взаимопомощь и взаимоподдержка может быть работающим механизмом, обеспечивающим успешность управления малыми территориями, которые не могут «купить» устойчивость, но могут её «вырастить» из разделяемых смыслов.

Также встречается немало примеров неудачных попыток реализации ценностного подхода к управлению малыми территориями, основные ошибки при этом были связаны с формальным провозглашением ценностей без личного участия руководства, попыткой внедрения такого управления исключительно «сверху вниз», расхождением между декларируемыми принципами и практикой управления.

В наиболее полном объёме аксиологический подход к управлению малой территорией нашёл применение в муниципальном округе Богданович (Свердловская область). Это молодая, активно развивающаяся территория, общая численность населения – около 30 тыс. чел., из них – почти 10 000 детей до 14 лет, жителей до 35 лет – почти 50%. Основу экономики города создают 11 промышленных предприятий, а 7 сельхозпроизводителей обеспечивают треть всего объёма производства картофеля в регионе. В Богдановиче развитая социальная сфера с современным семейным здравоохранением, образованием, культурой, спортом. Богданович – комфортный город с благоустроенными общественными пространствами, неоднократный победитель конкурсов лучших практик Минстроя РФ в сфере благоустройства. Географическое положение города определяет его ведущую роль как опорного населённого пункта не только для более чем 20 сельских территорий, расположенных в непосредственной близости, но и для соседних муниципалитетов, предоставляя их жителям образовательные, развивающие, культурно-досуговые, спортивные, медицинские сервисы и рабочие места.

В 2022 году по результатам проведения общегородской стратегической сессии глава города вместе с командой муниципальной администрации и депутатским корпусом взял курс на реализацию программы «Богданович. Детская столица Урала»[6]. В основе данной программы – ценностное ядро, включающее ценности детства, семьи и всестороннего развития

[5]Программа LEADER: как это работает. URL: https://logos-pres.md/ru/novosti/programma-leader-kak-eto-rabotaet/.
[6]Богданович стремится стать «Детской столицей Урала» // Областная газета 29.03.2024. URL: https://oblgazeta.ru/society/children/2024/03/43123/.

человека [16], они далее служат общими внутренними ориентирами, обеспечивают необходимую фокусировку и задают траекторию управления территорией. Ценности дополнительно закреплены в городском ценностно-смысловом пространстве – уличных арт-объектах, айдентике, брендировании, оформлении городского пространства, городском мерче, заставках на компьютерах и телефонах, ролики на тему ценностей и смыслов в городских пабликах и т. д.

Также были сформулированы видение и миссия. Видение: Богданович – это место, где:

- счастливы дети и взрослые;
- есть условия для создания большой здоровой семьи, гармоничного развития детей, комфорта старшего поколения;
- хорошо жить и творить, учиться и работать, быть и отдыхать;
- жители сообща приближают будущее, сохраняя связь с прошлым;
- место, куда хочется приехать, не хочется уезжать и тянет вернуться.

Миссия: обеспечить условия для создания большой здоровой семьи, гармоничного развития детей, интересной работы и современного стиля жизни для взрослых, активного долголетия для старшего поколения.

На территории выстроен стратегический контур, где все проекты оцениваются через призму «полезно ли это для семей с детьми, подростков, молодёжи, а также тех, кто влияет на уровень их благополучия», то есть выбор стратегии также представляет собой ценностный выбор.

В дорожной карте развития территории – более 20 ключевых проектов и мероприятий по 7 основным направлениям: «Социальная сфера», «Общественные пространства», «Туризм», «Городская застройка», «Инженерная инфраструктура», «Городские производства», «Малое и среднее предпринимательство». Среди них:

- строительство детского технопарка «Кванториум» направлено на создание на территории современной образовательной площадки, позволяющей детям получить качественные современные знания и научиться применять их на практике. Строительство «Кванториума» – условие успешной профориентарии, обучения в вузе и стимул к продолжению трудовой деятельности в Богдановиче. Включает 5 направлений подготовки (квантумов) – Хайтек, IT-квантум, Промробоквантум, Промдизайн, AR/VR-квантум. В перспективе станет опорным центром ускоренного развития детей и молодёжи для всех муниципалитетов Южного управленческого округа Свердловской области;
- строительство детского образовательно-оздоровительного центра «Астера», в котором будут созданы условия для образования, оздоровления и отдыха детей Уральского региона. Инфраструктура центра будет включать в себя образовательный центр с учебными лабораториями естественно-научного, художественного, социально-гуманитарного, краеведческого, военно-патриотического профиля, спортивный многофункциональный центр, конференц-зал, планетарий, спортивные и рекреационные площадки, жилой комплекс с общественными пространствами;
- спортивный комплекс «Родина» – его строительство в северной части города позволяет проводить учебно-тренировочные занятия для детей и взрослых по боксу, борьбе, баскетболу, волейболу, мини-футболу, организовывать спортивные мероприятия муниципального, регионального и межрегионального уровня;
- строительство Центра спортивной подготовки для детей и взрослых, в котором на 2 500 м2 разместятся гимнастический зал, зал аэробики, фитнес-бар, тренажёрный зал, массажный кабинет, детская комната.

На преобразование городской среды в единое образовательное и развивающее пространство, комфортное и безопасное, направлены проекты по дальнейшему развитию Парка культуры и отдыха, реконструкции центральной площади – Площади Мира, главной пешеходной улицы – Партизанской, Парка Победы, улицы Кунавина, созданию молодёжного активити-парка, проекты создания игровых, учебных и спортивных микро-локаций в общественных пространствах и на улично-дорожной сети города с арт-объектами, развивающими комплексами, интерактивными стендами.

Целый ряд проектов направлен на строительство современного жилья семейного формата и совершенствование инженерной инфраструктуры [17].

Отдельное внимание в дорожной карте отведено проектам развития семейного, детского и молодёжного туризма [18; 19]. И на сегодняшний день в Богдановиче востребованы самые разные турпродукты – от Свадебного тура до байк-рок путешествия, от образовательно-профориентационного тура для школьников до ностальгического путешествия «Билет в детство»[7].

Институциональную основу стратегического контура создаёт функционирующий на постоянной основе Стратегический совет с участием всех групп горожан, заинтересованных в развитии территории (власть, бизнес, сообщества, крупные предприятия, представители малого и среднего бизнеса и др.). Ежегодно проводятся Общегородские стратегические сессии и отдельно – Детские стратегические сессии. Дети, подростки, молодёжь и их родители

[7]Богданович поборется за звание российской столицы детского туризма. URL: https://ria.city/bogdanovich/365635356/.

– всегда полноправные участники проектирования и реализации изменений в городе[8]. Все стратегически значимые решения принимаются не вертикально, а через соучастие.

Проект «Богданович. Детская столица Урала» был презентован Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину, получил поддержку Первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Г.Н. Кареловой, Председателя правления Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации М.В. Гордеевой, реализуется также при активном участии и поддержке региональных властей.

Для оценки эффективности реализации стратегии и отдельных мероприятий действующая система показателей дополняется рядом ценностных индикаторов: индекс доверия между жителями и властью, доля подростков, назвавших свой город в ТОП-3 ценностей, коэффициент возвращения – сколько уехавших за 5 лет вернулись обратно и создали семьи, скорость реализации микро-проекта от идеи до воплощения, доля бюджета, потраченного на инициативы по поддержке семьи, детей и молодёжи и др.

Тактический контур нацелен на перевод ценностей в бюджетные и инвестиционные решения. Процесс принятия тактических решений также сопровождается смысловой проверкой – предлагаемые действия соотносятся с миссией и видением территории.

Статьи муниципального бюджета маркируются ценностями; не менее 50 % бюджета – проекты с ценностными KPI. Социальные учреждения (школы, больницы, дома культуры и др.) получают целевые ценностные индикаторы на год.

Местные сообщества – Родительский комитет, Совет предпринимателей, НКО и др. – также руководствуются при принятии решений согласованными приоритетами.

На тактическом уровне также активно, как и на стратегическом, поддерживается активная горизонтальная коммуникация – проводятся проектные и дизайн-сессии с горожанами, создаются рабочие группы, встречи, активно используется даже такой канал, как «сарафанное радио». В обучающие программы для детей и взрослых включены фрагменты, развивающие ценностные и смысловые установки.

Оперативный контур обеспечивает повседневную реализацию ценностей и быструю обратную связь.

Каждая проблема оценивается с точки зрения ценностей (какая ценность затронута), и кто ответственен. Например, проблема «Лужа во дворе дома» – нарушение ценностей «безопасность», «забота о детях», ответственный – УК, срок устранения 48 часов.

В оперативном контуре большую роль играют «быстрые ценностные победы», когда инициативы снизу запускаются в реализацию без долгих бюрократических процедур. Яркий пример такой инициативы – «Эти АРХИважные подростки», проект, в рамках которого молодёжь объединилась для работы по улучшению городской среды и вот уже третий год занимаются преображением школьных территорий и других общественных пространств в городе. Благодаря им появилось несколько арт-объектов, Мобильный сад, полностью оборудованная Детская медиастудия и Городской клуб настольных игр. Финансируется проект по нескольким каналам: средства муниципального бюджета, грант Фонда Тимченко в рамках конкурса «Среда возможностей» и спонсорские средства. Партнёрами проекта выступают муниципальные и региональные организации, вузы, общественные организации[9].

Поддержание ценностей в рамках оперативного контура управления также происходит благодаря регулярным практикам (своеобразным «ценностным ритуалам»), таким как форумы, конкурсы, карнавальные шествия, тактический урбанизм, «субботники», семейные выходные и награждение авторов лучших практик. Или составление и актуализация Ценностной карты города – навигатора по местам, где «живут» ценности – Скамейка влюблённых, площадь Мира, Камень двух колец и т. д. Всё это обеспечивает формирование идентичности, стимулирует коммуникации и развивает взаимодействие.

Особую роль в этом играют событийные мероприятия, ставшие традиционными, такие как народное гуляние «Кашинский хоровод», посвящённое Дню семьи, любви и верности, проводимое ежегодно на протяжении последних 22 лет и собирающее более 6 тысяч гостей со всей Свердловской области и других регионов страны [20].

Поддержанию ценностей во многом способствует местный бизнес[10], создавая, например, семейные кафе – с детским меню, тематическими интерьерами и сервировкой, зонами для игр. Или реализуя совместные инициативы, в рамках которых все объекты инфраструктуры, в которых со-

[8]В уральском городе дети решают, какой станет их родина в будущем. Сайт Законодательного собрания Свердловской области. URL: http://zsso.ru/activity/press/news/item/69463/.

[9]Основная идея социального проекта «Эти АРХИважные подросткт». URL: https://zabota086.msp.midural.ru/news/osnovnaya-ideya-socialnogo-proekta-eti-arhivajnye-podrostki-122805/.

[10]Предприниматели Богдановича заинтересованы в обновлении технологического парка и создании инфраструктуры для детей. URL: https://66msp.ru/novosti/item/predprinimateli-bogdanovicha-zainteresovany-v-obnovlenii-tekhnologicheskogo-parka-i-sozdanii-infrastruktury-dlya-detej.

здана среда, дружественная ребёнку, отмечены специальным знаком «Здесь рады детям», который означает, что там есть все условия для родителей с ребёнком любого возраста.

Сквозные механизмы ценностного управления в Богдановиче:

1. Ценностный цикл принятия решений. Любое значимое решение проходит пять обязательных шагов: ценностная формулировка проблемы («не дорогу отремонтировать, а восстановить ценность безопасности») – генерация альтернатив (минимум 3 варианта с оценкой влияния на каждую ценность) – публичное обсуждение (вовлечение максимального количества жителей в обсуждение, фиксация аргументов «за» и «против», урегулирование конфликтов) – взвешенный выбор (в соответствии с ценностями, на основе измеримых эффектов для жителей) – пост-аудит (через 6 месяцев – измерение изменений ценностей).

2. Оценка на основе ценностей. Оценка деятельности администрации осуществляется по результатам, представляющим ценность для населения. Ежегодно практикуются публичные отчёты администрации, где представлена визуализация всех крупных решений за год с цветовой индикацией влияния на ценности (зеленый – усилили, красный – ослабили). Организуются ценностные «прямые эфиры» с главой – не отчёты, а разбор конкретных ситуаций с точки зрения ценностей.

Выводы

В результате проведённого исследования можно сформулировать следующие выводы.

1. Понятие «малая территория» нуждается в аксиологическом переопределении. Демографические и административные критерии недостаточны; ключевыми характеристиками выступают разделяемые ценности-цели (коллективные блага) и ценности-средства (неформальная координация). В соответствии с этими выводами было дано определение, в котором содержатся такие значимые характеристики, как: разделяемое населением на данной территории представление о ценностях; доминирование неформальных механизмов координации над формальными процедурами; высокая плотность социальных связей, обеспечивающая узнаваемость каждого члена сообщества и персональную ответственность; функциональная замкнутость базовых жизненных функций в пределах территории; историческая и смысловая насыщенность пространства.

2. Аксиологический (ценностно-ориентированный) подход к управлению малыми территориями – это набор принципов, инструментов и методов постановки стратегических целей и задач, базирующийся на признании и подчинении всей системы управления ценностям проживающего на территории населения. Аксиологический подход является наиболее адекватным для управления малыми территориями, поскольку резонирует с природой объекта (ценностно-смысловой характер локальных общностей), позволяет мобилизовать неявные ресурсы (социальный и культурный капитал), решает проблему участия через внутреннюю мотивацию и создаёт идентитарную устойчивость, не зависящую от внешних ресурсов.

3. Сравнительный анализ традиционных и аксиологических моделей показывает принципиальные различия по ключевым параметрам: целеполагание, ресурсная база, механизмы координации, роль жителей. Аксиологический подход имеет преимущества именно для малых территорий, где экономические ресурсы ограничены.

4. Описанный подход к управлению малой территорией на основе ценностного подхода, включающий выделение ценностного ядра, построения трёх контуров управления (стратегический, тактический, оперативный) и применение сквозных механизмов, способствует повышению эффективности управления, позволяет трансформировать её из объекта управления в субъекта, который знает, ради чего он принимает каждое решение и может быть рекомендован к тиражированию.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Яшкин А.В., Зинчук Г.М., Батуева А.Д. Аксиологический подход к пространственному развитию сельских муниципальных образований в условиях деглобализации. Вестник Алтайской академии экономики и права. 2022. № 5. С. 126-130.

2. Гладких Н., Зуев С., Зеленцова Е., Сачкова Е., Далидчик С., Белокурова И. Ресурсы развития малых территорий. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 56 с.

3. Тюрин Г. Менеджмент пространств России и развитие сельских территорий. URL: //http: //do.gendocs.ru/docs/index-132305.html.

4. «Малым территориям – большое будущее»: технология развития северных территорий через вовлечение местного сообщества. Позитивные изменения. 2024. № 1. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_66076463_36472604.pdf.

5. Гвоздева О.В., Синица Ю.С. Перспективы развития малых территорий с учётом зарубежного опыта. Московский экономический журнал. 2020. № 3. С. 106-114. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-razvitiya-malyh-territoriy-s-uchetom-zarubezhnogo-opyta/viewer.

6. Познанская С.А., Молодцова В.А., Мокренский Д.Н., Арцабашева К.В., Ашуркова М.О. Подходы к разработке типологии малых городов в контексте актуальных России практик стран БРИКС. Городские исследования и практики. 2026. Т. 11. № 1. С. 30-44. https://doi.org/10.17323/usp1112026.

7. Кондратьев Д.В., Осипов А.К., Гайнутдинова Е.А. Методические подходы к исследованию и оценке сельских территорий. Управленческий учёт. 2021. № 7. С. 436-444.
8. Яшкин А.В. Гармоничный подход к развитию аграрных муниципальных территорий. Управленческий учёт. 2022. № 4. С. 453-459. URL: https://uprav-uchet.ru/index.php/journal/article/view/1911.
9. Внутрироссийская миграция молодёжи: повышение привлекательности малых городов: Результаты исследования Института экономики роста П.А. Столыпина (14 ноября-22 декабря 2023 г.). URL: https://stolypin.institute/storage/app/media/IMC4Stolypin%20Inst_Migration%20Survey_2024_FINAL-EXTRA%20PPT.pdf.
10. Нештаев А.В., Багирова А.П. Ценностные ориентиры населения депрессивных территорий в контексте управления регионами. Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 130-147. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/tsennostnye-orientiry-naseleniya-depressivnyh-territoriy-v-kontekste-upravleniya-regionami.
11. Яшкин А.В. Аксиологический (ценностно-ориентированный) подход к процессу организации стратегического государственного управления. Вестник Алтайской академии экономики и права. 2021. № 6. С. 248-251. URL: https://vaael.ru/ru/article/view?id=1772.
12. Territorial Rebalancing from an Axiological Perspective: A Reaction Capacity Index of Sicily's Inner Areas. Trovato M.R. Land. MDPI. 2025. Vol. 14. URL: https://www.mdpi.com/2073-445X/14/9/1916.
13. Попкова А.А. Вовлечение граждан в стратегическое развитие малых территорий. Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2022. № 4. С. 104-117. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/vovlechenie-grazhdan-v-strategicheskoe-razvitie-malyh-territoriy.
14. Бондарская О.В. Систематизация зарубежного опыта развития малых территорий. Социально-экономические явления и процессы. 2015. Т. 10. № 5. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/sistematizatsiya-zarubezhnogo-opyta-razvitiya-malyh-territoriy.
15. Трембач К.И. Теоретические основы стратегии развития муниципальных образований. Russian Journal of Management. 2021. Т. 9. № 2. С. 161-165. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=46499091.
16. Гапоненко А.Л., Юхно А.С., Клочков Е.А. Использование традиционных ценностей в российской управленческой практике. Государственное и муниципальное управление. Учёные записки. 2025. № 4. С. 26-38.
17. Нейфельд О.П., Выдрин И.В. Строительство жилья – это фундамент, на котором можно построить фундамент малого города. Муниципалитет: экономика и управление. 2025. № 2(51). С. 7-10. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/stroitelstvo-zhilya-eto-fundament-na-kotorom-mozhno-postroit-buduschee-malogo-goroda.
18. Радыгина Е.Г., Ковтунова А.Н., Кошелева А.И. Анализ развития туристской инфраструктуры городского округа Богданович. Экономика, предпринимательство и право. 2025. Том 15. № 9. С. 6311-6328.
19. Нейфельд О.П., Ковтунова А.Н. Роль логистики в развитии туризма в малом городе. Современные императивы развития логистики и коммерции: материалы IV Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2023. С. 25-27 URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_60723324_10524270.pdf.
20. Нейфельд О.П., Ковтунова А.Н. Событийные мероприятия как средство продвижения территориального бренда: кейс малого города. Наука и образование: достижения и перспективы. Материалы IX Международной научно-практической конференции. Самара – Саратов, 2024. С. 166-169.

Информация об авторах
Нейфельд Олег Петрович – кандидат экономических наук, глава муниципального округа Богданович (Свердловская область)
Качанова Елена Анатольевна – доктор экономических наук, профессор, декан факультета экономики и менеджмента Уральского института управления – филиала РАНХиГС
Родионов Алексей Владимирович – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и финансов Липецкого филиала РАНХиГС

REFERENCES

1. Yashkin, A.V., Zinchuk, G.M., Batueva, A.D. (2022). Axiological approach to spatial development of rural municipalities in the context of deglobalization. Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law, 5, 126-130. (In Russ.)
2. Gladkikh, N., Zuev, S., Zelentsova, E., Sachkova, E., Dalidchik, S., Belokurova, I. (2019). Resources for the development of small territories. Moscow: Delo Publishing House, RANEPA. 56 p. (In Russ.)
3. Tyurin, G. Management of Russian spaces and development of rural territories. URL: http://do.gendocs.ru/docs/index-132305.html. (In Russ.)
4. "Small territories – a big future": technology for the development of northern territories through the involvement of the local community. (2024). Positive Changes, 1. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_66076463_36472604.pdf. (In Russ.)
5. Gvozdeva, O.V., Sinitsa, Yu.S. (2020). Prospects for the development of small territories taking into account foreign experience. Moscow Economic Journal, 3, 106-114. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-razvitiya-malyh-territoriy-s-uchetom-zarubezhnogo-opyta/viewer. (In Russ.)
6. Poznanskaya, S.A., Molodtsova, V.A., Mokrensky, D.N., Artsabasheva, K.V., Ashurkova, M.O. (2026). Approaches to developing a typology of small towns in the context of current Russian practices of BRICS countries. Urban Studies and Practices, 11(1), 30-44. https://doi.org/10.17323/usp1112026. (In Russ.)
7. Kondratiev, D.V., Osipov, A.K., Gainutdinova, E.A. (2021). Methodological approaches to the study and assessment of rural territories. Management Accounting, 7, 436-444. (In Russ.)
8. Yashkin, A.V. (2022). Harmonious approach to the development of agrarian municipal territories. Management Accounting, 4, 453-459. URL: https://uprav-uchet.ru/index.php/journal/article/view/1911. (In Russ.)

9. Intra-Russian migration of youth: increasing the attractiveness of small towns: Results of the study of the Institute of Growth Economics named after P.A. Stolypin (November 14 – December 22, 2023). URL: https://stolypin.institute/storage/app/media/IMC4Stolypin%20Inst_Migration%20Survey_2024_FINAL-EXTRA%20PPT.pdf. (In Russ.)
10. Neshtaev, A.V., Bagirova, A.P. (2025). Value orientations of the population of depressed territories in the context of regional management. Public Administration. Electronic Bulletin, 110, 130-147. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/tsennostnye-orientiry-naseleniya-depressivnyh-territoriy-v-kontekste-upravleniya-regionami. (In Russ.)
11. Yashkin, A.V. (2021). Axiological (value-oriented) approach to the process of organizing strategic public administration. Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law, 6, 248-251. URL: https://vaael.ru/ru/article/view?id=1772. (In Russ.)
12. Trovato, M.R. (2025). Territorial Rebalancing from an Axiological Perspective: A Reaction Capacity Index of Sicily's Inner Areas. Land. MDPI, 14. URL: https://www.mdpi.com/2073-445X/14/9/1916.
13. Popkova, A.A. (2022). Involvement of citizens in the strategic development of small territories. News of Higher Educational Institutions. Sociology. Economics. Politics, 4, 104-117. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/vovlechenie-grazhdan-v-strategicheskoe-razvitie-malyh-territoriy. (In Russ.)
14. Bondarskaya, O.V. (2015). Systematization of foreign experience in the development of small territories. Socio-Economic Phenomena and Processes, 10(5). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/sistematizatsiya-zarubezhnogo-opyta-razvitiya-malyh-territoriy. (In Russ.)
15. Trembach, K.I. (2021). Theoretical foundations of the strategy for the development of municipalities. Russian Journal of Management, 9(2), 161-165. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=46499091. (In Russ.)
16. Gaponenko, A.L., Yukhno, A.S., Klochkov, E.A. (2025). The use of traditional values in Russian management practice. State and Municipal Management. Scientific Notes, 4, 26-38. (In Russ.)
17. Neifeld, O.P., Vydrin, I.V. (2025). Housing construction is the foundation on which the future of a small town can be built. Municipality: Economics and Management, 2(51), 7-10. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/stroitelstvo-zhilya-eto-fundament-na-kotorom-mozhno-postroit-buduschee-malogo-goroda. (In Russ.)
18. Radygina, E.G., Kovtunova, A.N., Kosheleva, A.I. (2025). Analysis of the development of tourist infrastructure of the Bogdanovich urban district. Economics, Entrepreneurship and Law, 15(9), 6311-6328. (In Russ.)
19. Neifeld, O.P., Kovtunova, A.N. (2023). The role of logistics in the development of tourism in a small town. In: Modern Imperatives of Logistics and Commerce Development: materials of the IV International Scientific and Practical Conference. Yekaterinburg, pp. 25-27. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_60723324_10524270.pdf. (In Russ.)
20. Neifeld, O.P., Kovtunova, A.N. (2024). Event activities as a means of promoting a territorial brand: the case of a small town. In: Science and Education: Achievements and Prospects. Materials of the IX International Scientific and Practical Conference. Samara – Saratov, pp. 166-169. (In Russ.)

Information about the authors
Oleg P. Neyfeld – Candidate of Economic Sciences, Head of the Bogdanovich Municipal District (Sverdlovsk Region)
Elena A. Kachanova — Doctor of Economics, Professor, Dean of the Faculty of Economics and Management, Ural Institute of Management – Branch of RANEPA
Aleksey V. Rodionov – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Economics and Finance, Lipetsk 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 04.07.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 352.07:005.21
JEL: H70, H77, R58
EDN: NGBMCT

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

ЭКОНОМИКО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ АДАПТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ К НОВОЙ МОДЕЛИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Сергей Николаевич Яшин[1],
Ирина Владимировна Гуськова[2],
Ирина Валерьевна Герсонская[3]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Нижегородский институт управления – филиал; 603950, Российская Федерация, г. Нижний Новгород, просп. Гагарина, д. 46; e-mail: jashinsn@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-7182-2808; SPIN-код: 4191-7293; AuthorID РИНЦ: 490543
[2]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Нижегородский институт управления – филиал; 603950, Российская Федерация, г. Нижний Новгород, просп. Гагарина, д. 46; e-mail: guskova@iee.unn.ru; ORCID: 0000-0002-2229-1254; SPIN-код: 9371-3737; AuthorID РИНЦ: 306975
[3]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Липецкий филиал; 398050, Российская Федерация, г. Липецк, ул. Интернациональная, д. 3; e-mail: gersonskaya-iv@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-1099-0477; SPIN-код: 2025-3565; AuthorID РИНЦ: 296933

Аннотация. **Введение.** Переход к новой модели организации местного самоуправления в единой системе публичной власти изменяет требования к распределению полномочий, межуровневой координации, ресурсному обеспечению и оценке результатов муниципального управления. Для принятия обоснованных решений требуется методика, позволяющая отличать внешние социально-экономические ограничения от располагаемого потенциала и фактических результатов его использования. Цель исследования состоит в разработке экономико-организационного механизма адаптации муниципального управления и методического подхода к оценке исходной готовности городских систем к институциональным преобразованиям.

Методы. Эмпирическую базу составили официальные данные Росстата за 2017, 2021 и 2023 гг. по 16 городам – центрам субъектов Центрального федерального округа. Москва исключена из выборки вследствие особого статуса и несопоставимого масштаба экономики. Использованы сравнительный, динамический, коэффициентный и ранговый методы, квартильная группировка и анализ чувствительности. Показатели объединены в три блока: адаптационно-демографическая устойчивость, ресурсно-организационный потенциал и результативность использования ресурсов.

Результаты. Установлено, что средний коэффициент естественной убыли населения после ухудшения с -2,64% в 2017 г. до -10,43% в 2021 г. восстановился лишь до -5,83% в 2023 г. При этом различия между городами по выпуску обрабатывающих производств на одного жителя и на одного работника значительно превышают вариацию социальных показателей. Разработан интегральный индекс, основанный на ранговой нормализации, который снижает влияние индустриальных выбросов и позволяет выявлять несбалансированность между ресурсами и результатами. Относительно высокий уровень исходной адаптационной готовности зафиксирован у Тулы, Калуги, Рязани и Твери; пониженный – у Курска, Костромы, Иванова и Орла.

Обсуждение. Предложенный механизм включает диагностический, институционально-компетентностный, ресурсно-программный, оперативно-адаптивный и контрольно-обратный блоки. Индекс предназначен не для санкционного ранжирования, а для настройки дифференцированной поддержки, муниципальных программ и межуровневой координации. Полученные результаты формируют базовую точку для последующей оценки эффектов реформы после накопления сопоставимых данных.

Ключевые слова: муниципальное управление, единая система публичной власти, местное самоуправление, адаптация, эффективность, интегральная оценка, ресурсный потенциал, город, стратегическое планирование, Центральный федеральный округ.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Яшин С.Н., Гуськова И.В., Герсонская И.В. Экономико-организационный механизм адаптации муниципального управления к новой модели публичной власти: методический подход к оценке эффективности. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 159-169. EDN: NGBMCT

© Яшин С.Н., Гуськова И.В., Герсонская И.В., 2026

UDC 352.07:005.21
JEL: H70, H77, R58
EDN: NGBMCT

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

ECONOMIC AND ORGANIZATIONAL MECHANISM FOR ADAPTING MUNICIPAL GOVERNANCE TO THE NEW MODEL OF PUBLIC AUTHORITY: A METHODOLOGICAL APPROACH TO PERFORMANCE ASSESSMENT

Sergey N. Yashin[1],
Irina V. Guskova[2],
Irina V. Gersonskaya[3]

[1]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Nizhny Novgorod Institute of Management – Branch; 46 Gagarin Avenue, Nizhny Novgorod, 603950, Russian Federation; e-mail: jashinsn@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-7182-2808
[2]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Nizhny Novgorod Institute of Management – Branch; 46 Gagarin Avenue, Nizhny Novgorod, 603950, Russian Federation; e-mail: guskova@iee.unn.ru; ORCID: 0000-0002-2229-1254
[3]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Lipetsk Branch; 3 Internatsionalnaya Street, Lipetsk, 398050, Russian Federation; e-mail: gersonskaya-iv@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-1099-0477

Annotation. **Introduction.** The transition to a new model of local self-government within the unified system of public authority changes requirements for the allocation of powers, intergovernmental coordination, resource provision, and municipal performance assessment. Evidence-based decisions require a method that separates external socioeconomic constraints from available capacity and the outcomes of its use. The study aims to develop an economic and organizational mechanism for adapting municipal governance and a methodological approach to assessing the initial readiness of urban systems for institutional transformation.

Methods. The empirical base comprises official Rosstat data for 2017, 2021, and 2023 for sixteen regional-capital cities of the Central Federal District. Moscow is excluded because of its federal-city status and incomparable scale. Comparative, dynamic, ratio, rank-based, quartile, and sensitivity methods are used. Indicators are combined into three blocks: adaptive and demographic resilience, resource and organizational capacity, and resource-use performance.

Results. The average natural population balance deteriorated from -2.64 % in 2017 to –10.43 % in 2021 and recovered only to -5.83 % in 2023. Cross-city variation in manufacturing output per resident and per employee substantially exceeds variation in social indicators. An integral rank-normalized index limits the influence of industrial outliers and reveals imbalances between resources and outcomes. Tula, Kaluga, Ryazan, and Tver display relatively high initial adaptive readiness, whereas Kursk, Kostroma, Ivanovo, and Orel form the lower group.

Discussion. The proposed mechanism includes diagnostic, institutional and competence, resource and program, operational and adaptive, and feedback and accountability circuits. The index is intended for differentiated support, adjustment of municipal programs, and intergovernmental coordination rather than punitive ranking. Since the data precede full implementation of the new federal model, the results form a baseline for subsequent evaluation of reform effects.

Keywords: municipal governance, unified system of public authority, local self-government, adaptation, performance, integral assessment, resource capacity, city, strategic planning, Central Federal District.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Yashin, S.N., Guskova, I.V., Gersonskaya, I.V. (2026). Economic and organizational mechanism for adapting municipal governance to the new model of public authority: a methodological approach to performance assessment. Public administration and law, 3(11), 159-169. EDN: NGBMCT

Введение

Муниципальный уровень является тем звеном публичного управления, на котором институциональные решения непосредственно преобразуются в доступность услуг, состояние городской инфраструктуры, условия занятости и качество повседневной среды. Конституционная конструкция местного самоуправления сочетает самостоятельность населения при решении вопросов местного значения с включённостью органов местного самоуправления во взаимодействие с органами государственной власти [1]. Поэтому изменение модели публичной власти неизбежно затрагивает не только юридическую архитектуру, но и экономическую организацию муниципального управления: распределение функций, бюджетных и имущественных ресурсов, кадровую нагрузку, систему программ и способы измерения результата.

Стратегическое планирование предполагает согласование целей, ресурсов и показателей на разных уровнях управления [2]. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ закрепил общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [3], а Федеральный закон от 20 марта 2025 г.

© Yashin S.N., Guskova I.V., Gersonskaya I.V., 2026

№ 33-ФЗ сформировал новую нормативную основу местного самоуправления в единой системе публичной власти [4]. Федеральным законом от 9 апреля 2026 г. № 85-ФЗ переходный период по ключевым полномочиям продлён до 1 января 2028 г. [5]. В течение этого периода сохраняется действие значительной части полномочий, определённых Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [6]. Тем самым муниципальные системы функционируют в режиме институционального перехода. Новые организационные правила уже формируются, но ресурсные, программные и статистические подсистемы ещё во многом основаны на прежней модели.

Существующая система официальной оценки деятельности органов местного самоуправления, заданная Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 [7] и постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 [8], ориентирует управление на измеримые результаты. Вместе с тем она не полностью решает задачу оценки адаптации к институциональной реформе. Итоговый показатель может ухудшаться под влиянием демографического шока или отраслевой структуры, а рост ресурсов не всегда сопровождается улучшением социальных результатов. Следовательно, необходима модель, разделяющая три аналитически самостоятельные стороны (внешние вызовы и устойчивость, ресурсно-организационный потенциал, результативность использования этого потенциала).

Актуальность исследования определяется необходимостью создать воспроизводимый базовый срез до завершения переходного периода. Поскольку доступные городские данные заканчиваются 2023 г., они не позволяют установить причинный эффект Федерального закона № 33-ФЗ. Однако именно такая дореформенная база необходима, чтобы в дальнейшем сопоставлять траектории муниципальных систем, фиксировать стартовую неоднородность и не приписывать реформе различия, сложившиеся ранее.

В современной российской литературе можно выделить два взаимодополняющих направления. Первое рассматривает институциональное место местного самоуправления в системе публичной власти. М.Р. Зазулина показывает, что встраивание местного самоуправления в единую систему усиливает координационный потенциал государства, но одновременно создаёт риск ослабления собственно муниципальной субъектности и требует более точного разграничения ответственности [9, с. 276-282]. А.А. Иванов связывает эффективность муниципальной службы с согласованием требований государственной и муниципальной службы, качеством кадрового обеспечения и едиными стандартами публичного управления [10, с. 22-24]. Т.Н. Михеева и Д.С. Михеев, оценивая двадцатилетний период действия Федерального закона № 131-ФЗ, отмечают накопление многочисленных изменений и неоднозначность результатов прежней модели [11, с. 440-444]. А.А. Шахов акцентирует конституционные пределы включения местного самоуправления в единую систему публичной власти и необходимость сохранения его самостоятельной природы [12, с. 30-32].

Особое значение для настоящей работы имеет исследование С.Н. Калюгиной, О.А. Мухорьяновой и А.И. Пьянова, посвящённое переходу к одноуровневой модели на примере Ставропольского края. Авторы не обнаружили автоматического повышения устойчивости социально-экономического развития и сокращения муниципальной асимметрии только вследствие территориально-организационных преобразований [13, с. 164-185]. Этот вывод подтверждает, что нормативная унификация сама по себе не заменяет диагностику ресурсов, механизмов исполнения и результатов.

Второе направление связано с разработкой систем индикаторов и рейтингов. А.С. Аладышкина с соавторами формируют методическую базу ESG-оценки муниципальных образований, объединяя экологические, социальные и управленческие характеристики [14, с. 140-151]. А.А. Волошинская и В.В. Акимова обосновывают необходимость согласования индикаторов устойчивого развития города с документами стратегического планирования [15, с. 209-219]. П.А. Жданчиков и И.Н. Ильина предлагают индекс городской успешности и подчёркивают роль прозрачной процедуры отбора и сбора данных [16, с. 234-249]. Е.А. Лясковская, Т.А. Худякова и А.В. Шмидт показывают, что рейтинг умных городов требует корректировки состава показателей и способов агрегирования, иначе итоговое место города может зависеть от методических допущений сильнее, чем от реальных изменений [17, с. 1050-1058].

Критика рейтингового подхода получила развитие в работе А.В. Макарова и Ю.Ю. Пономарёва. Рейтинг полезен как инструмент обратной связи, но его включение в систему управления создаёт риск оптимизации отчётности под формальные метрики [18, с. 150-162]. Л.С. Валинурова, О.Б. Казакова и Н.А. Кузьминых развивают модель «тройной спирали» для муниципального ESG-управления, показывая значение взаимодействия власти, бизнеса и общественных структур [19, с. 360-369]. Финансовые ограничения территориального развития и зависимость проектов от межуровневой координации раскрыты А.О. Рындиной и В.А. Свищевой [20, с. 44-46].

О.А. Романова и Г.Ф. Галиуллина используют качество жизни как индикатор эффективности территориальных режимов развития [21, с. 504-510]. Е.В. Зарова и И.А. Залманов демонстрируют значение пространственного фактора при моделировании городской занятости [22, с. 10-17], а А.В. Зубарев и Я.П. Мотякина показывают неодинаковую реакцию занятости городов на специальные режимы развития [23, с. 156-165].

Наиболее близкой к предлагаемому подходу является позиция Е.О. Дмитриевой, рассматривающей муниципальные рейтинги как элемент стратегического планирования, а не как самоцель [24, с. 126-135]. Вместе с тем в рассмотренных исследованиях институциональная адаптация, ресурсная обеспеченность и социально-экономическая результативность чаще анализируются раздельно. Недостаточно разработан инструмент, который одновременно фиксирует дореформенную стартовую позицию, устойчив к экстремальным отраслевым значениям, показывает внутреннюю несбалансированность муниципальной системы и может быть встроен в бюджетно-программный цикл. Именно этот пробел определяет постановку настоящего исследования.

Под экономико-организационным механизмом адаптации муниципального управления предлагается понимать циклически действующую систему диагностики, распределения компетенций и ответственности, ресурсно-программной настройки, оперативного выбора управленческих решений и обратной связи, обеспечивающую согласование новых институциональных требований с возможностями конкретной территории. В отличие от статического рейтинга, такой механизм не заканчивается присвоением балла. Оценка должна запускать корректирующее действие и последующую проверку результата.

Цель исследования

Цель исследования состоит в разработке экономико-организационного механизма адаптации муниципального управления к новой модели публичной власти и методического подхода к оценке его эффективности на основе сопоставимых городских статистических показателей.

Для достижения цели решаются следующие задачи: уточняется содержание адаптации муниципального управления; формируется трёхблочная система показателей; оценивается динамика социально-демографических, ресурсных и результативных характеристик городов; строится интегральный индекс исходной адаптационной готовности; определяется порядок применения результатов в муниципальном программировании и межуровневой координации.

Методы исследования

Эмпирическая база сформирована по статистическим сборникам Росстата «Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов» за 2020 г., 2022 г. и 2024 г. [25-27]. Сборники содержат сопоставимые сведения соответственно за 2017-2019, 2019-2021 г. и 2022-2023 гг. В выборку включены 16 городов – центров субъектов Центрального федерального округа (Белгород, Брянск, Владимир, Воронеж, Иваново, Калуга, Кострома, Курск, Липецк, Орёл, Рязань, Смоленск, Тамбов, Тверь, Тула и Ярославль). Город Москва исключён вследствие статуса города федерального значения и масштаба, существенно превышающего параметры остальных наблюдений.

Контрольными точками выбраны 2017 г., 2021 г. и 2023 г. Первая характеризует докризисное исходное состояние, вторая отражает максимальную нагрузку пандемийного периода, третья является последним годом, представленным во всех необходимых разрезах. Такой дизайн информационной базы исследования позволяет оценить устойчивость и восстановление, но не является полноценной ежегодной панелью. Показатели приведены к сопоставимому масштабу. Коэффициент естественного прироста или убыли определяется как разность числа родившихся и умерших в соответствующем году на 1 000 жителей:

$$K_{\text{nat}}(i,t) = B(i,t) - D(i,t), \quad (1)$$

где: B(it) – число родившихся на 1 000 жителей в городе i в году t;

D(it) – число умерших на 1 000 жителей.

Отрицательное значение означает естественную убыль. Важно, что показатель не характеризует прирост относительно предыдущего года. Он отражает баланс рождений и смертей внутри конкретного календарного года.

Для устранения влияния размера города абсолютные стоимостные и трудовые показатели пересчитаны на одного жителя или на 1 000 жителей:

$$x^{\star}(i,t) = \frac{X(i,t)}{N(i,t)}, \qquad (2)$$

где: X(it) – абсолютный показатель;

N(it) – численность населения.

Стоимостные данные представлены в фактически действовавших ценах; поэтому изменение 2023 г. к 2017 г. является номинальным и не интерпретируется как реальный рост без дефлирования.

Методика включает три блока. Блок A «Адаптационно-демографическая устойчивость» объединяет естественный баланс 2023 г., его улучшение относительно 2021 г., численность работников организаций на 1 000 жителей в 2023 г. и изменение этого показателя к 2017 г. Блок R «Ресурсно-организационный потенциал» включает ин-

вестиции и основные фонды на одного жителя, плотность зарегистрированных организаций и выпуск обрабатывающих производств на одного жителя. Блок E «Результативность использования ресурсов» включает заработную плату, жилищную и врачебную обеспеченность, выпуск обрабатывающих производств в расчёте на одного работника организаций и ввод жилья на 1 млн руб. инвестиций.

Ввиду существенной отраслевой неоднородности использована ранговая нормализация, ограничивающая влияние экстремальных значений. Для каждого показателя городам присваивается ранг от 1 – худшее значение, до n – лучшее значение, после чего рассчитывается нормированный балл:

$$z(i,j) = \frac{r(i,j)-1}{n-1}, \qquad (3)$$

где: r(*ij*) – ранг города i по показателю j; n = 16.

Все включённые показатели преобразованы к направлению «чем больше, тем лучше». Частный индекс блока равен среднему нормированных баллов:

$$I(b,i) = \frac{1}{m_b}\sum_{j=1}^{m_b} z\,(i,j), \qquad (4)$$

а интегральный индекс рассчитывается при равных весах трёх блоков:

$$I(i) = \frac{I_A(i)+I_R(i)+I_E(i)}{3}, \qquad (5)$$

Равные веса используются как прозрачный базовый вариант. Устойчивость результатов проверяется двумя альтернативными сценариями (приоритет социально-экономической результативности с весами 0,25; 0,25; 0,50 и приоритет ресурсного потенциала с весами 0,25; 0,50; 0,25). Для группировки применяются квартильные границы распределения интегрального индекса.

Результаты исследования и их обсуждение

Первый блок показывает масштаб адаптационных вызовов и способность городской экономики сохранять организационно оформленную занятость.

В таблице 1 естественный прирост или убыль представлен как разность числа родившихся и умерших в каждом указанном году, а не как темп изменения относительно предыдущего периода.

Таблица 1. Социально-демографические и трудовые показатели городов – центров субъектов Центрального федерального округа в 2017-2023 гг. [рассчитано авторами по данным Росстата [25-27]]
Table 1. Socio-demographic and labour indicators of the cities – centres of the constituent entities of the Central Federal District in 2017-2023 [calculated by the authors based on Rosstat data [25-27]]

Город	Население на конец 2023 г., тыс. человек	Естественный прирост (убыль), человек на 1 000 жителей			Среднегодовая численность работников организаций, человек на 1 000 жителей		
		2017 г.	2021 г.	2023 г.	2017 г.	2021 г.	2023 г.
Белгород	328,5	−0,5	−7,0	−5,2	273,7	263,7	314,8
Брянск	389,3	−2,8	−11,5	−5,8	282,1	276,5	288,7
Владимир	346,7	−2,3	−9,7	−5,3	292,1	283,6	285,3
Воронеж	1 046,4	−1,3	−9,1	−4,3	248,9	254,0	248,1
Иваново	358,4	−4,5	−10,8	−7,0	201,7	197,0	215,7
Калуга	329,7	−1,4	−10,7	−5,3	334,7	339,7	339,1
Кострома	265,7	−0,6	−9,0	−4,6	239,1	241,5	239,4
Курск	436,7	−1,9	−9,8	−4,2	259,9	246,3	252,1
Липецк	485,3	−1,7	−11,2	−5,3	263,7	265,7	268,3
Орёл	292,4	−5,3	−12,8	−8,8	278,1	269,6	270,2
Рязань	520,5	−2,9	−12,0	−6,7	287,9	284,5	286,5
Смоленск	310,6	−2,2	−10,2	−5,7	311,5	279,3	282,0
Тамбов	256,3	−3,3	−10,3	−6,3	298,3	295,1	346,9
Тверь	413,0	−2,5	−9,5	−5,0	258,5	274,2	283,5
Тула	538,3	−6,7	−13,1	−8,2	314,7	333,0	328,8
Ярославль	567,4	−2,3	−10,1	−5,5	275,0	277,4	284,8

В среднем по выборке естественный баланс ухудшился с -2,64 человека на 1 000 жителей в 2017 г. до -10,43 в 2021 г. К 2023 г. показатель восстановился до -5,83, однако ни один город не вернулся к положительному естественному приросту. Наименее выраженная убыль зафиксирована в Курске, Воронеже и Костроме; наиболее высокая – в Орле и Туле. Следовательно, организационная адаптация не может сводиться к перераспределению административных функций. Демографическое сжатие

изменяет спрос на услуги, кадровую базу, территориальную доступность инфраструктуры и расходные обязательства.

Средняя численность работников организаций на 1 000 жителей изменилась с 276,2 в 2017 г. до 273,8 в 2021 г. и 283,4 в 2023 г. Рост среднего значения не является равномерным. В 2023 г. наиболее высокие значения наблюдаются в Тамбове, Калуге, Туле и Белгороде, а наиболее низкие – в Иванове, Костроме и Воронеже. Показатель характеризует плотность занятости в организациях, попадающих в статистическое наблюдение, но не является официальным коэффициентом занятости всего населения.

Второй блок отражает ресурсы, которыми муниципальная система может оперировать непосредственно или учитывать при формировании программ развития. Для исключения неоднозначных сокращений названия всех показателей в таблице 2 содержат экономический смысл, период и единицу измерения.

Таблица 2. Показатели ресурсно-инвестиционного и организационного потенциала городов – центров субъектов Центрального федерального округа (2017-2023 гг.) [рассчитано авторами по данным Росстата [25-27]]

Table 2. Indicators of the resource-investment and organizational potential of cities – centers of the constituent entities of the Central Federal District (2017-2023) [calculated by the authors based on Rosstat data [25-27]]

Город	Инвестиции в основной капитал на одного жителя, тыс. руб./чел. (текущие цены)			Изменение инвестиций на одного жителя (2023 г. к 2017 г., %)	Основные фонды организаций на конец 2023 г., тыс. руб./чел.	Число зарегистрированных организаций на конец 2023 г., ед. на 1 000 жителей	Отгруженная продукция обрабатывающих производств в 2023 г., тыс. руб./чел.
	2017 г.	2021 г.	2023 г.				
Белгород	47,7	72,9	114,2	139,2	1 505,8	40,3	385,2
Брянск	41,0	45,5	87,4	113,2	1 257,5	22,1	446,5
Владимир	59,5	67,3	117,2	97,0	1 432,4	30,1	448,6
Воронеж	86,5	96,4	137,9	59,3	1 187,0	27,0	245,2
Иваново	19,8	36,6	48,6	145,8	804,3	48,1	276,8
Калуга	83,4	125,3	152,0	82,3	2 224,6	28,7	542,2
Кострома	23,6	38,8	57,3	142,2	839,0	29,8	315,9
Курск	38,9	42,0	67,9	74,3	851,9	23,6	284,5
Липецк	66,1	137,3	137,4	108,0	1 945,1	23,7	1 778,0
Орёл	30,5	42,5	53,8	76,2	1 022,2	24,7	271,1
Рязань	67,4	63,9	79,5	17,9	1 798,9	30,7	681,9
Смоленск	16,8	36,6	63,0	274,8	701,8	49,9	322,1
Тамбов	62,4	39,8	87,8	40,7	1 554,4	28,5	436,5
Тверь	35,3	60,6	60,0	69,9	1 081,6	37,0	627,8
Тула	71,5	102,5	135,5	89,4	1 378,2	28,1	1 142,5
Ярославль	65,3	96,5	134,5	105,8	1 768,3	34,8	594,5

Средний объём инвестиций в основной капитал на одного жителя вырос в текущих ценах с 50,98 тыс. руб. в 2017 г. до 95,88 тыс. руб. в 2023 г. Наибольшие значения последнего года отмечены в Калуге, Воронеже, Липецке, Туле и Ярославле. Вместе с тем коэффициент вариации составляет 37,6 %, а прирост в процентах зависит от низкой или высокой исходной базы. Поэтому максимальное номинальное увеличение в Смоленске не означает лидерства по абсолютному ресурсному потенциалу.

По стоимости основных фондов на одного жителя лидируют Калуга, Липецк, Рязань и Ярославль. По числу зарегистрированных организаций на 1 000 жителей выделяются Смоленск, Иваново, Белгород и Тверь. Однако высокая организационная плотность не всегда сочетается с крупной фондовой базой и промышленным выпуском. Особенно значительна дифференциация выпуска обрабатывающих производств на одного жителя. Коэффициент вариации достигает 72,2%, а значения Липецка и Тулы многократно превышают показатели большинства административно-сервисных центров. Это подтверждает необходимость робастной нормализации вместо агрегирования исходных величин.

Третий блок характеризует результативность и относительную отдачу ресурсов. Он не отождествляет итоговые социально-экономические показатели исключительно с деятельностью местной администрации, но позволяет видеть, в какой среде реализуются муниципальные полномочия и программы (таблица 3).

Таблица 3. Результативность и расчётные показатели эффективности использования потенциала городов – центров субъектов Центрального федерального округа (2017-2023 гг.) [рассчитано авторами по данным Росстата [25-27]]

Table 3. Performance and estimated indicators of the efficiency of using the potential of cities – centers of the constituent entities of the Central Federal District (2017-2023) [calculated by the authors based on data from Rosstat [25-27]]

Город	Номинальная начисленная заработная плата работников организаций в среднем за месяц в 2023 г., тыс. руб.	Изменение заработной платы (2023 г. к 2017 г.), %	Жилищная обеспеченность на конец 2023 г., м²/чел.	Изменение жилищной обеспеченности (2023 г. к 2017 г.), м²/чел.	Численность врачей в 2023 г., человек на 10 тыс. жителей	Изменение обеспеченности врачами (2023 г. к 2017 г.), %	Отгруженная продукция обрабатывающих производств в 2023 г. на одного работника организаций, тыс. руб./работника	Ввод жилья в 2023 г. на 1 млн руб. инвестиций в основной капитал, м²
Белгород	63,1	88,0	31,9	7,1	105,9	37,2	1 223,7	3,6
Брянск	55,6	82,0	34,7	5,5	76,5	7,1	1 546,5	7,8
Владимир	61,2	84,4	30,6	5,0	71,0	18,1	1 572,7	7,7
Воронеж	65,6	86,4	33,0	4,9	94,4	11,3	988,2	6,7
Иваново	51,3	73,9	30,1	5,8	87,6	21,0	1 283,4	12,0
Калуга	65,7	65,6	29,3	4,0	68,8	14,5	1 598,8	6,8
Кострома	55,3	82,3	29,9	4,5	51,6	5,7	1 319,9	13,3
Курск	55,1	85,3	31,1	4,0	86,3	14,0	1 128,5	9,9
Липецк	63,8	76,3	33,4	6,3	62,0	0,0	6 627,3	3,2
Орёл	52,6	77,9	34,0	4,9	84,6	7,1	1 003,3	9,8
Рязань	63,6	76,5	33,7	7,1	96,4	20,7	2 380,6	8,5
Смоленск	56,9	81,1	31,7	4,6	106,0	6,7	1 142,1	10,1
Тамбов	50,1	73,3	36,6	10,0	94,4	33,0	1 258,5	10,3
Тверь	65,1	80,2	29,9	3,7	98,7	13,6	2 214,1	9,9
Тула	70,7	80,4	37,2	8,6	74,2	23,3	3 474,5	9,3
Ярославль	64,8	72,8	28,5	4,4	85,4	10,8	2 087,3	4,6

Заработная плата характеризуется наименьшей межгородской вариацией среди показателей таблицы 3. Коэффициент вариации в 2023 г. составил 10,3%. Более заметны различия в обеспеченности врачами – 18,6%. Самая высокая жилищная обеспеченность наблюдается в Туле и Тамбове, а максимальный прирост относительно 2017 г. – в Тамбове. По обеспеченности врачами лидируют Смоленск, Белгород, Тверь и Рязань.

Расчёт выпуска обрабатывающих производств на одного среднегодового работника организаций даёт укрупнённую характеристику индустриальной отдачи городской экономики. Это не официальная производительность труда отрасли, поскольку числитель относится к обрабатывающим производствам, а знаменатель включает работников организаций всех видов деятельности. Тем не менее, показатель выявляет структурную специализацию. Липецк, Тула, Рязань, Тверь и Ярославль существенно превосходят остальные города. Коэффициент вариации достигает 73,2%.

Отношение ввода жилья к общему объёму инвестиций также требует осторожной интерпретации. Высокие значения Костромы, Иванова, Тамбова и Смоленска показывают большую долю жилищного результата на единицу совокупных инвестиций, но низкий коэффициент в индустриальном городе может быть связан с направлением капитала в производственные и инфраструктурные проекты. Поэтому ни один из частных коэффициентов не должен использоваться изолированно.

Ранговая нормализация и агрегирование показателей дали результаты, представленные в таблице 4. Квартильные границы составили 0,412 для первого квартиля, 0,537 для медианы и 0,608 для третьего квартиля.

Таблица 4. Интегральная оценка исходной адаптационной готовности муниципальных систем городов – центров субъектов Центрального федерального округа (2017-2023 гг.) [рассчитано авторами]
Table 4. Integrated assessment of the initial adaptive readiness of municipal systems in cities that are centers of the constituent entities of the Central Federal District (2017-2023) [calculated by the authors]

Город	Индекс адаптационно-демографической устойчивости	Индекс ресурсно-организационного потенциала	Индекс результативности использования ресурсов	Интегральный индекс	Ранг	Относительная группа
Тула	0,583	0,650	0,747	0,660	1	Высокая
Калуга	0,700	0,783	0,413	0,632	2	Высокая
Рязань	0,467	0,700	0,693	0,620	3	Высокая
Тверь	0,650	0,533	0,667	0,617	4	Высокая
Липецк	0,600	0,733	0,480	0,604	5	Выше средней
Белгород	0,617	0,633	0,467	0,572	6	Выше средней
Тамбов	0,617	0,533	0,567	0,572	7	Выше средней
Ярославль	0,550	0,750	0,413	0,571	8	Выше средней
Брянск	0,650	0,367	0,493	0,503	9	Ниже средней
Владимир	0,417	0,617	0,387	0,473	10	Ниже средней
Воронеж	0,500	0,400	0,473	0,458	11	Ниже средней
Смоленск	0,300	0,400	0,573	0,424	12	Ниже средней
Курск	0,533	0,200	0,393	0,376	13	Пониженная
Кострома	0,417	0,267	0,380	0,354	14	Пониженная
Иваново	0,250	0,283	0,453	0,329	15	Пониженная
Орёл	0,150	0,150	0,400	0,233	16	Пониженная

В первую группу вошли Тула, Калуга, Рязань и Тверь. Их объединяет не одинаковая структура, а относительно высокий совокупный баланс. Тула имеет сильные ресурсный и результативный блоки при неблагоприятной демографии. Калуга лидирует по ресурсно-организационному потенциалу, но уступает по социально-результативному блоку. Рязань и Тверь демонстрируют более равномерное сочетание компонентов. Это различие принципиально, т. к. одинаковый интегральный итог требует разных управленческих решений.

Липецк, Белгород, Тамбов и Ярославль образуют группу выше медианы. Липецк обладает мощной индустриальной базой, но его результативный блок снижают врачебная обеспеченность и структура инвестиционной отдачи. Тамбов, напротив, имеет умеренный ресурсный балл, но более высокую социальную результативность. В нижней квартильной группе находятся Курск, Кострома, Иваново и Орёл. Для Орла характерны низкие значения адаптационного и ресурсного блоков; Иваново сочетает слабую ресурсную позицию с несколько более устойчивым результативным блоком.

Проверка чувствительности подтвердила устойчивость ранжирования. Коэффициент ранговой корреляции Спирмена между базовым индексом и вариантом с повышенным весом результативности равен 0,982, а с вариантом ресурсного приоритета – 0,968. Следовательно, состав верхней и нижней групп не является следствием единственного набора весов, хотя позиции близких по значению городов могут меняться.

Экономико-организационный механизм адаптации муниципального управления. Разработанный индекс становится управленческим инструментом только при включении в последовательный цикл действий. Предлагаемый экономико-организационный механизм состоит из пяти взаимосвязанных блоков, представленных в таблице 5. Диагностический блок формирует ежегодную карту исходных условий и отклонений. Его задача – не составить очередной публичный рейтинг, а определить, какой компонент ограничивает способность территории выполнять полномочия и достигать целей. Например, низкий ресурсный балл при приемлемой социальной результативности требует сохранения эффективных практик и привлечения ресурсов; высокий ресурсный балл при слабой результативности – проверки структуры программ, проектной дисциплины и доступности услуг.

Таблица 5. Блоки экономико-организационного механизма адаптации муниципального управления [разработано авторами]
Table 5. Blocks of the economic and organizational mechanism for adapting municipal management [developed by the authors]

Блоки механизма	Основное содержание	Управленческий результат	Периодичность	Применение индекса
Диагностика	Сбор и верификация данных; расчёт блоков; выявление критических отклонений и статистических разрывов	Проблемный профиль муниципальной системы	Ежегодно и при существенном внешнем шоке	Определение красной, жёлтой или зелёной зоны
Институции и компетенции	Матрица полномочий, владельцев процессов, источников финансирования, данных и ответственности	Снижение дублирования и не обеспеченных ресурсами обязанностей	При изменении законодательства и организационной структуры	Расшифровка причин низкого блока и ответственного уровня
Ресурсы и программы	Увязка бюджета, имущества, кадров, инфраструктуры, муниципальных программ и портфеля проектов	Концентрация ресурсов на ключевом ограничении	В бюджетном и программном цикле	Дифференциация мер поддержки и приоритетов
Оперативная адаптация	Базовый, напряжённый и целевой сценарии; триггеры пересмотра; межмуниципальная кооперация	Своевременная корректировка решений	Ежеквартально или при достижении триггера	Контроль динамики частных индексов
Контроль и обратная связь	Мониторинг, финансовый контроль, удовлетворённость жителей, публичное обсуждение и повторная оценка	Замыкание цикла и проверка фактического эффекта	По итогам года	Сопоставление решений и изменения результатов

Институционально-компетентностный блок переводит изменения законодательства в матрицу функций и ответственности. Для каждой функции целесообразно фиксировать нормативное основание, уровень принятия решения, владельца процесса, источник финансирования, набор данных и показатель результата. Такая матрица уменьшает риск дублирования между муниципалитетом и субъектом Российской Федерации, а также риск передачи обязанности без достаточного ресурсного сопровождения.

Ресурсно-программный блок связывает диагностику с бюджетом, муниципальным имуществом, кадровым планом и портфелем проектов. При дефиците ресурсов приоритет должен отдаваться не равномерному сокращению всех мероприятий, а проектам, устраняющим наиболее критичное ограничение. В городах с демографическим сжатием это может быть оптимизация пространственной сети учреждений при сохранении доступности; в индустриальных центрах – инфраструктура, экологические и кадровые проекты; в административно-сервисных центрах – поддержка предпринимательской активности и повышение производительности муниципальных услуг.

Оперативно-адаптивный блок предусматривает сценарное управление. Для каждого критического показателя формируются базовый, напряжённый и целевой сценарии, а муниципальные программы содержат заранее определённые триггеры пересмотра. Такой подход особенно важен в переходный период, когда объём полномочий, межбюджетные условия и организационная структура могут изменяться быстрее, чем стандартный трёхлетний бюджетный цикл.

Контрольно-обратный блок объединяет мониторинг, муниципальный финансовый контроль, оценку удовлетворённости жителей и публичное обсуждение результатов. Для пилотного применения предлагается «светофорная» схема. Красная зона возникает, если интегральный индекс ниже первого квартиля выборки либо любой блок ниже 0,25; жёлтая – при значении между первым и третьим квартилями; зелёная – выше третьего квартиля при отсутствии блока ниже 0,40. Эти границы являются не универсальными нормативами, а стартовыми диагностическими порогами, которые должны уточняться на расширенной выборке.

Практическое встраивание механизма в управленческий цикл возможно в четыре шага. После обновления статистической базы рассчитываются частные индексы и выявляются ограничения. До начала формирования проекта бюджета проводится согласование проблемного профиля с отраслевыми подразделениями и органами субъекта Российской Федерации. Затем корректируются муниципальные программы, показатели и проектный портфель. По итогам года сопоставляются фактические изменения и первоначальные управленческие решения. Такой цикл превращает оценку из отчётной процедуры в основание для перераспределения внимания и ресурсов.

Применение индекса не должно вести к механическому сокращению поддержки муниципалитетов с низкими значениями. Напротив, нижняя группа требует большей диагностической глубины и дифференцированных инструментов, включающих межбюджетное сопровождение, типовые

цифровые решения, межмуниципальную кооперацию, кадровый резерв и проектную помощь. Верхняя группа может использоваться как источник сопоставимых практик, но перенос решений должен учитывать отраслевой и демографический профиль.

Выводы

Новая модель публичной власти требует оценивать муниципальную адаптацию как согласование институциональных требований, ресурсов и результатов, а не как одномоментное изменение территориальной или организационной схемы. Сформированная трёхблочная система показателей обнаруживает разные типы дисбаланса. Высокий ресурсный потенциал не гарантирует сопоставимой социальной результативности, а относительно благоприятные социальные показатели могут поддерживаться при слабой инвестиционной и фондовой базе. Поэтому управленческие меры должны определяться профилем блоков, а не только итоговым местом. Ранговая нормализация делает интегральную оценку устойчивой к экстремальным значениям индустриальных городов. Анализ чувствительности показывает, что общая конфигурация групп сохраняется при изменении приоритетов весов. Это позволяет использовать индекс как прозрачный базовый инструмент, сохраняя возможность политико-управленческой настройки. Научная новизна работы состоит в объединении дореформенной диагностики, трёхблочной оценки и циклического экономико-организационного механизма. В отличие от рейтингов, ориентированных преимущественно на итоговый балл, предложенный подход связывает результат оценки с матрицей полномочий, бюджетно-программной настройкой, сценарными решениями и обратной связью.

Практическая значимость заключается в возможности применять методику при подготовке муниципальных программ, обосновании межбюджетной поддержки, выборе объектов межмуниципальной кооперации и формировании ежегодного доклада о состоянии адаптации. Статистика 2017-2023 гг. должна рассматриваться как стартовая линия. После накопления данных 2025-2028 гг. методика позволит перейти от оценки исходной готовности к оценке фактических эффектов новой модели публичной власти.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, одобренных в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru.

2. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024). Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

3. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 25.05.2026). Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026). Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 09.04.2026 № 85-ФЗ «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти”» / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.04.2026). Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

7. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 (ред. от 11.06.2021). Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

8. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607: постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 (ред. от 30.06.2021). Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490.

9. Зазулина М.Р. Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы. Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2022. Т. 7, № 3. С. 275-284. DOI: 10.21603/2500-3372-2022-7-3-275-284. EDN: DBYYPI.

10. Иванов А.А. О проблеме эффективности муниципальной службы в единой системе публичной власти Российской Федерации. Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 21-25. DOI: 10.18572/2072-4314-2022-2-21-25.

11. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Некоторые размышления по поводу 20-летия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2023. Т. 23, вып. 4. С. 439-445. DOI: 10.18500/1994-2540-2023-23-4-439-445. EDN: PVQSLU.

12. Шахов А.А. Осторожный разворот: Конституционный Суд РФ о месте местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти. Конституционное и муниципальное право. 2024. № 3. С. 29-33. DOI: 10.18572/1812-3767-2024-3-29-33. EDN: RGQBCX.

13. Калюгина С.Н., Мухорьянова О.А., Пьянов А.И. Устойчивое социально-экономическое развитие региона в контексте перехода к одноуровневой модели организации местного самоуправления. Регион: экономика и социология. 2025. № 2 (126). С. 164-185. DOI: 10.15372/REG20250207.

14. Аладышкина А.С., Виноградова О.В., Леонова Л.А., Макаров А.С., Штефан М.А. Развитие методической базы рейтинговой ESG-оценки муниципальных образований. Псковский регионологический журнал. 2023. Т. 19, № 3. С. 137-157. DOI: 10.37490/S221979310026545-2. EDN: XPYCWG.
15. Волошинская А.А., Акимова В.В. Устойчивое развитие города и индикаторы для его измерения в целях стратегического планирования. Государственное управление. Электронный вестник. 2022. № 93. С. 207-223. DOI: 10.24412/2070-1381-2022-93-207-223. EDN: FVFVUL.
16. Жданчиков П.А., Ильина И.Н. Индекс городской успешности: к обоснованию методологии и методики сбора данных. Региональная экономика: теория и практика. 2023. Т. 21, № 2 (509). С. 230-254. DOI: 10.24891/re.21.2.230. EDN: TFBESC.
17. Лясковская Е.А., Худякова Т.А., Шмидт А.В. Совершенствование рейтинга российских умных городов. Экономика региона. 2022. Т. 18, № 4. С. 1046-1061. DOI: 10.17059/ekon.reg.2022-4-6. EDN: YAJJGD.
18. Макаров А.В., Пономарёв Ю.Ю. Международные рейтинги – друзья и враги в системе стратегического планирования. ЭКО. 2022. Т. 52, № 7 (577). С. 146-168. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-7-146-168. EDN: YHPTLU.
19. Валинурова Л.С., Казакова О.Б., Кузьминых Н.А. Тройная спираль в ESG-моделях развития муниципальных образований. Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2023. Т. 18, № 4. С. 355-373. DOI: 10.17072/1994-9960-2023-4-355-373. EDN: MIYBFL.
20. Рындина А.О., Свищева В.А. Финансовые аспекты развития Саратовской агломерации. Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 42-47. DOI: 10.18500/1994-2540-2023-23-1-42-47. EDN: DBSYCU.
21. Романова О.А., Галиуллина Г.Ф. Качество жизни как индикатор эффективности территорий опережающего развития. Уровень жизни населения регионов России. 2024. Т. 20, № 4. С. 499-514. DOI: 10.52180/1999-9836_2024_20_4_2_499_514. EDN: FCGNUQ.
22. Зарова Е.В., Залманов И.А. Методы моделирования и анализа занятости населения в городах с учётом пространственного фактора. Вопросы статистики. 2024. Т. 31, № 4. С. 5-20. DOI: 10.34023/2313-6383-2024-31-4-5-20. EDN: RXHGSP.
23. Зубарев А.В., Мотякина Я.П. Территории опережающего развития и занятость в моногородах Российской Федерации. Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2024. Т. 59, № 3. С. 144-170. DOI: 10.55959/MSU0130-0105-6-59-3-7. EDN: KMEKCA.
24. Дмитриева Е.О. Рейтинговые оценки муниципальных образований: роль в системе стратегического планирования и прикладные аспекты использования. Сибирский журнал экономических и бизнес-исследований. 2026. Т. 15, № 1. С. 123-140. DOI: 10.12731/3033-5973-2026-15-1-313. EDN: GGMBTL.
25. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2020: статистический сборник / Росстат. Москва, 2020. 456 с.
26. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2022: статистический сборник / Росстат. Москва, 2022. 460 с.
27. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2024: статистический сборник / Росстат. Москва, 2024. 436 с.

Информация об авторах
Яшин Сергей Николаевич – доктор экономических наук, профессор
Гуськова Ирина Владимировна – доктор экономических наук, профессор
Герсонская Ирина Валерьевна – доктор экономических наук, доцент

REFERENCES

1. Constitution of the Russian Federation. (1993, December 12; amendments approved July 1, 2020). Official Internet Portal of Legal Information. (In Russ.)
2. Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014, On Strategic Planning in the Russian Federation (as amended July 13, 2024). Collection of Legislation of the Russian Federation, 26(I), Art. 3378. (In Russ.)
3. Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021, On the General Principles of the Organization of Public Authority in the Constituent Entities of the Russian Federation (as amended May 25, 2026). Collection of Legislation of the Russian Federation, 52(I), Art. 8973. (In Russ.)
4. Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Authority (as amended April 9, 2026). Collection of Legislation of the Russian Federation, 12, Art. 1200. (In Russ.)
5. Federal Law No. 85-FZ of April 9, 2026, On the Organization of Control and Supervisory Activities in Relation to Local Self-Government Bodies and Local Self-Government Officials and on Amendments to Federal Law No. 33-FZ. Official Internet Portal of Legal Information. (In Russ.)
6. Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003, On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation (as amended April 9, 2026). Collection of Legislation of the Russian Federation, 40, Art. 3822. (In Russ.)
7. Decree of the President of the Russian Federation No. 607 of April 28, 2008, On Assessing the Performance of Local Self-Government Bodies of Municipal and Urban Districts and Municipal Areas (as amended June 11, 2021). Collection of Legislation of the Russian Federation, 18, Art. 2003. (In Russ.)
8. Government of the Russian Federation. (2012). Resolution No. 1317 of December 17, 2012, On Measures to Implement Presidential Decree No. 607 of April 28, 2008 (as amended June 30, 2021). Collection of Legislation of the Russian Federation, 52, Art. 7490. (In Russ.)
9. Zazulina, M.R. (2022). Integrating into the system: Local self-government in the context of the new federal reform. Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences, 7(3), 275-284. https://doi.org/10.21603/2500-3372-2022-7-3-275-284. (In Russ.)
10. Ivanov, A.A. (2022). On the problem of municipal service efficiency in the unified system of public authority of the Russian Federation. Municipal Service: Legal Issues, (2), 21-25. https://doi.org/10.18572/2072-4314-2022-2-21-25. (In Russ.)
11. Mikheeva, T.N., Mikheev, D.S. (2023). Some reflections on the 20th anniversary of the Federal Law On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation. Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 23(4), 439-445. https://doi.org/10.18500/1994-2540-2023-23-4-439-445. (In Russ.)
12. Shakhov, A.A. (2024). A cautious U-turn: The Constitutional Court of the Russian Federation on the place of local self-government within the unified system of public authority. Constitutional and Municipal Law, (3), 29-33. https://doi.org/10.18572/1812-3767-2024-3-29-33. (In Russ.)

13. Kalyugina, S.N., Mukhoryanova, O.A., Pyanov, A.I. (2025). Sustainable socio-economic development of the region in the context of transition to a single-level model of local government organization. Region: Economics and Sociology, (2), 164-185. https://doi.org/10.15372/REG20250207. (In Russ.)
14. Aladyshkina, A.S., Vinogradova, O.V., Leonova, L.A., Makarov, A.S., Shtefan, M.A. (2023). Development of the methodological framework for ESG rating assessment of municipalities. Pskov Regional Journal, 19(3), 137-157. https://doi.org/10.37490/S221979310026545-2. (In Russ.)
15. Voloshinskaya, A.A., Akimova, V.V. (2022). Sustainable urban development and indicators for measuring it for strategic planning purposes. Public Administration. E-Journal, (93), 207-223. https://doi.org/10.24412/2070-1381-2022-93-207-223. (In Russ.)
16. Zhdanchikov, P.A., Ilyina, I. N. (2023). Urban success index: Rationale for data collection methodology and technique. Regional Economics: Theory and Practice, 21(2), 230-254. https://doi.org/10.24891/re.21.2.230. (In Russ.)
17. Lyaskovskaya, E.A., Khudyakova, T.A., Shmidt, A.V. (2022). Improving the ranking of Russian smart cities. Economy of Regions, 18(4), 1046-1061. https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2022-4-6. (In Russ.)
18. Makarov, A. V., & Ponomarev, Yu. Yu. (2022). International ratings: Friends and foes in strategic planning systems. ECO, 52(7), 146-168. https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2022-7-146-168. (In Russ.)
19. Valinurova, L.S., Kazakova, O.B., Kuzminykh, N.A. (2023). Triple helix in ESG models for municipal development. Perm University Herald. Economy, 18(4), 355-373. https://doi.org/10.17072/1994-9960-2023-4-355-373. (In Russ.)
20. Ryndina, A.O., Svishcheva, V.A. (2023). Financial aspects of the Saratov agglomeration development. Tidings of Saratov University. Economics. Management. Law, 23(1), 42-47. https://doi.org/10.18500/1994-2540-2023-23-1-42-47. (In Russ.)
21. Romanova, O.A., Galiullina, G.F. (2024). Quality of life as an indicator of the effectiveness of advanced development areas. Living Standards of the Population in the Regions of Russia, 20(4), 499-514. https://doi.org/10.52180/1999-9836_2024_20_4_2_499_514. (In Russ.)
22. Zarova, E.V., Zalmanov, I.A. (2024). Methods of modeling and analysis of employment in cities, taking into account the spatial factor. Statistical issues, 31(4), 5-20. https://doi.org/10.34023/2313-6383-2024-31-4-5-20. (In Russ.)
23. Zubarev, A.V., Motyakina, Ya.P. (2024). Priority development areas and employment in Russian single-industry towns. Moscow University Economics Bulletin, 59(3), 144-170. https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-59-3-7. (In Russ.)
24. Dmitrieva, E.O. (2026). Rating assessments of municipalities: Their role in strategic planning and applied aspects of use. Siberian Journal of Economic and Business Studies, 15(1), 123-140. https://doi.org/10.12731/3033-5973-2026-15-1-313. (In Russ.)
25. Federal State Statistics Service. (2020). Regions of Russia: Main socio-economic indicators of cities: Statistical yearbook. Moscow. (In Russ.)
26. Federal State Statistics Service. (2022). Regions of Russia: Main socio-economic indicators of cities: Statistical yearbook. Moscow. (In Russ.)
27. Federal State Statistics Service. (2024). Regions

Information about the authors
Sergey N. Yashin – Doctor of Economics, Professor
Irina V. Guskova – Doctor of Economics, Professor
Irina V. Gersonskaya – Doctor of Economics, 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) 11.04.2026
Поступила после рецензирования 03.08.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 351:94(470)"17/19":336.71
JEL: H83, N93, G21
EDN: QZLIPM

Оригинальная научная статья
ВАК 5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики

ГЕНЕЗИС БАНКОВСКОГО ДЕЛА В ОРЛОВСКОЙ ГУБЕРНИИ: ОТ ПЕРВЫХ КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ДО ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XVIII – НАЧАЛО XX ВЕКА)

Александр Андреевич Столяров

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Среднерусский институт управления, 302026, Россия, Орловская область, г. Орёл, ул. Октябрьская, д. 12, e-mail: Stolyarov.po4ta@yandex.ru, SPIN-код: 7371-3903, AuthorID: 1241839, ORCID https://orcid.org/0009-0001-8482-1409

Аннотация. **Введение.** Актуальность изучения генезиса банковского дела в Орловской губернии обусловлена необходимостью преодоления фрагментарности в исследовании региональных банковских систем Российской империи. Несмотря на обширную историографию российских финансов, орловский регион остаётся слабо изученным, что определяет научную значимость работы. Практическая актуальность связана с поиском оптимальных моделей развития современных региональных финансовых систем.

Методы. Методологическую основу составляет комплексный подход, сочетающий историко-правовой и экономический анализ. Реконструкция процесса становления банковской системы проведена на основе широкого круга источников: законодательных актов, уставов кредитных учреждений, делопроизводственных материалов местных банков, архивных документов (ГАОО) и статистических обзоров.

Результаты. Выявлены ключевые этапы институционального развития кредитных учреждений губернии: от учреждения Орловского приказа общественного призрения (1778) и дворянского заёмного банка (1786) через создание отделения Государственного банка (1864) и Орловского коммерческого банка (1872) до формирования сети городских общественных банков, ссудо-сберегательных товариществ и кредитных кооперативов (к 1900 г. – 47 товариществ и 23 кооператива). Проанализирована региональная специфика кредитования сельского хозяйства, промышленности и торговли. Исследованы кризисные периоды 1900-1902 и 1905-1907 гг. и механизмы их преодоления.

Обсуждение. Обосновано, что гибкость банковского законодательства позволила создать в губернии устойчивую многоуровневую кредитную систему, сочетающую государственный контроль и земскую инициативу. Показано, что Орловская модель отличалась аграрной специализацией и сбалансированным взаимодействием государственных, общественных и частных кредитных учреждений. Исторический опыт признан значимым для современной стратегии развития региональных банковских систем.

Ключевые слова: банковская система Орловской губернии, кредитные учреждения Российской империи, историко-правовой анализ банковского дела, региональная банковская инфраструктура, Уставы кредитных организаций, ипотечное кредитование в губернии, земские банковские операции.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Столяров А.А. Генезис банковского дела в Орловской губернии: от первых кредитных учреждений до формирования региональной системы (вторая половина XVIII – начало XX века). Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 171-178. EDN: QZLIPM

© Столяров А.А., 2026

UDC 351:94(470)"17/19":336.71
JEL: H83, N93, G21
EDN: QZLIPM

Original scientific article
HAC 5.5.3. Public administration and sectoral policies

GENESIS OF BANKING IN THE OREL PROVINCE: FROM THE FIRST CREDIT INSTITUTIONS TO THE FORMATION OF THE REGIONAL SYSTEM (THE SECOND HALF OF THE XVIII – EARLY XX CENTURY)

Alexander A. Stolyarov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Central Russian Institute of Management, 302026, Russian Federation, Orel, 12, Oktyabrskaya Str., e-mail: Stolyarov.po4ta@yandex.ru, SPIN: 7371-3903, AuthorID: 1241839, ORCID https://orcid.org/0009-0001-8482-1409

Annotation. **Introduction.** The relevance of studying the genesis of banking in Orel Province is determined by the need to overcome the fragmentary nature of research on regional banking systems of the Russian Empire. Despite extensive historiography on Russian finance, the Orel region remains insufficiently studied, which determines the scholarly significance of the work. Practical relevance is linked to the search for optimal models of developing contemporary regional financial systems.

Methods. The methodological basis is a comprehensive approach combining historical-legal and economic analysis. The reconstruction of the banking system's formation is based on a wide range of sources: legislative acts, charters of credit institutions, office records of local banks, archival documents (SAOR), and statistical reviews.

Results. Key stages of the institutional development of credit institutions in the province are identified: from the establishment of the Orel Order of Public Charity (1778) and the Noble Loan Bank (1786) through the creation of the State Bank branch (1864) and the Orel Commercial Bank (1872) to the formation of a network of city public banks, savings and loan partnerships, and credit cooperatives (by 1900 – 47 partnerships and 23 cooperatives). The regional specifics of lending to agriculture, industry, and trade are analyzed. The crisis periods of 1900-1902 and 1905-1907 and the mechanisms for overcoming them are examined.

Discussion. It is substantiated that the flexibility of banking legislation allowed the creation of a sustainable multi-level credit system in the province, combining state control and zemstvo initiative. It is shown that the Orel model was distinguished by agrarian specialization and balanced interaction of state, public, and private credit institutions. Historical experience is recognized as significant for the contemporary strategy of developing regional banking systems.

Keywords: the banking system of the Orel province, credit institutions of the Russian Empire, historical and legal analysis of banking, regional banking infrastructure, Charters of credit organizations, mortgage lending in the province, zemstvo banking operations.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Stolyarov, A.A. (2026). Genesis of banking in the Orel Province: from the first credit institutions to the formation of the regional system (the second half of the XVIII – early XX century). Public administration and law, 3(11), 171-178. EDN: QZLIPM

Введение

Актуальность изучения генезиса банковского дела в Орловской губернии обусловлена несколькими взаимосвязанными факторами теоретического и практического характера. Историко-правовой анализ региональной банковской системы позднеимперского периода позволяет выявить закономерности формирования финансовой инфраструктуры в условиях российской модернизации. Именно на примере отдельных губерний наиболее рельефно прослеживается эффективность имперской финансовой политики и её адаптация к местным условиям.

Научная значимость работы определяется необходимостью преодоления фрагментарности в изучении региональных банковских систем Российской империи. Несмотря на наличие обширной историографии по истории российских финансов, орловский регион до сих пор остаётся слабо изученным в этом отношении. Между тем, как убедительно демонстрируют архивные материалы, банковская система Орловской губернии развивалась по уникальной траектории, сочетая черты аграрного и формирующегося промышленного региона. Это позволяет рассматривать её в качестве репрезентативной модели для понимания общих процессов финансовой модернизации пореформенной России.

Методологическая ценность исследования заключается в применении комплексного подхода, сочетающего историко-правовой и экономический анализ. Реконструкция процесса становления банковской системы на основе широкого круга источников – от законодательных актов до делопроизводственных материалов местных кредитных учреждений – позволяет перейти от изучения формально-юридических аспектов к анализу реальных практик финансовой деятельности. Такой ракурс даёт возможность выявить, как тео-

© Stolyarov A.A., 2026

ретические принципы банковского права воплощались в конкретных экономических отношениях, и какие региональные особенности влияли на этот процесс.

Практическая актуальность работы связана с поиском оптимальных моделей развития региональных финансовых систем в современной России. Опыт дореволюционного периода, особенно в аспекте взаимодействия различных типов кредитных учреждений – от государственных банков до кооперативных касс – представляет несомненный интерес для современных региональных администраций и финансовых организаций. Анализ исторических прецедентов успешного кредитования аграрного сектора и малого предпринимательства может предложить полезные идеи для совершенствования современных программ регионального развития.

Кроме того, исследование отвечает потребности в сохранении исторической памяти о финансово-экономическом развитии российских регионов. Восстановление истории местных банковских институтов способствует более глубокому пониманию экономической истории страны в целом и создаёт основу для развития региональной идентичности. Таким образом, обращение к изучению генезиса банковского дела Орловской губернии позволяет не только восполнить лакуну в историческом знании, но и извлечь уроки, значимые для современного регионального развития.

Цель и задачи исследования

Цель статьи – реконструировать процесс генезиса банковского дела в Орловской губернии во второй половине XVIII – начале XX века и выявить закономерности формирования региональной кредитной системы в условиях общероссийской финансовой модернизации. Для достижения цели поставлены задачи: определить предпосылки возникновения первых кредитных учреждений губернии и охарактеризовать институциональный этап их становления (1778-1840-е годы); проследить трансформацию банковской системы в эпоху великих реформ (1850-1870-е годы); проанализировать процесс диверсификации кредитных учреждений и складывание многоуровневой инфраструктуры (1880-1900-е годы); выявить отраслевую специфику кредитования сельского хозяйства, промышленности и торговли; исследовать кризисные периоды 1900-1902 и 1905-1907 годов и механизмы их преодоления; оценить эффективность правового регулирования банковской деятельности и определить значение исторического опыта для современной стратегии развития региональных банковских систем.

Методы исследования

Методологическую основу составляет комплексный подход, сочетающий историко-правовой и экономический анализ. Реконструкция процесса становления банковской системы проведена на основе широкого круга источников: законодательных актов, уставов кредитных учреждений, делопроизводственных материалов местных банков, архивных документов Государственного архива Орловской области (ГАОО) и статистических обзоров. Объектом исследования определена банковская система Орловской губернии, предметом – институциональные, правовые и экономические отношения, складывавшиеся в процессе её формирования и функционирования. Информационную базу составили научные публикации, статистические отчёты кредитных учреждений и материалы региональной периодики.

Результаты исследования и их обсуждение

Формирование банковской системы Орловской губернии невозможно анализировать вне контекста социально-экономических преобразований екатерининской эпохи. Губерния, занимавшая выгодное географическое положение в центре Европейской России, к последней трети XVIII века представляла собой развитый аграрный регион с зарождавшейся промышленностью и активной торговлей. Именно эти факторы создали необходимые предпосылки для возникновения местных кредитных институтов [6]. Особую роль играло наличие в губернии крупных помещичьих хозяйств, ориентированных на товарное производство и нуждавшихся в постоянных источниках финансирования.

Значение Манифеста 1775 года «Учреждения для управления губерний» трудно переоценить для становления банковского дела в регионе. Этот законодательный акт, создал организационные рамки для формирования системы приказов общественного призрения, которые стали первыми официальными кредитными учреждениями на местах [2]. Орловский приказ общественного призрения, учреждённый в 1778 году, получил право осуществлять банковские операции – принимать вклады и выдавать ссуды под залог недвижимости. Эта деятельность регламентировалась «Уставом сохранных казен» 1772 года, который устанавливал единые правила кредитования для всей империи.

Исследовательская проблема заключается в выявлении специфики формирования региональной банковской системы в условиях общероссийской модернизации. С одной стороны, развитие кредитных учреждений Орловской губернии подчинялось общим тенденциям финансовой политики империи. С другой – местные особенности, такие как преобладание аграрного сектора, наличие крупных ярмарок и специфика помещичьего землевладения, накладывали отпечаток на структуру и функционирование банков-

ской системы. Как показывает анализ архивных материалов, уже в начале XIX века в губернии сложилась уникальная модель взаимодействия государственных кредитных учреждений с частными кредиторами, что позволяло удовлетворять разнообразные потребности местной экономики в заёмных средствах (ГАОО. Ф. 18. Оп. 1. Д. 245. Л. 12-15 об.). Этот симбиоз стал характерной чертой региональной банковской системы на протяжении всего дореволюционного периода.

Период институционализации: становление общественных банков (1780-1840-е годы)

Учреждение Орловского приказа общественного призрения в 1778 году ознаменовало начало системного развития кредитных отношений в губернии. Созданный в соответствии с «Учреждением о губерниях» 1775 года, приказ обладал двойственной правовой природой – одновременно являясь органом местного самоуправления и кредитным учреждением. Его уставная деятельность регламентировалась не только имперским законодательством, но и местными распоряжениями губернской администрации, что создавало уникальный прецедент региональной банковской автономии. Как отмечают З.А. Шатохина и А.С. Станчин, приказы общественного призрения стали первыми в России учреждениями, сочетавшими социальные функции с банковскими операциями [13].

Анализ практики применения Устава сохранной казны 1772 года в Орловской губернии выявляет существенные региональные особенности. Несмотря на единые общеимперские нормы, регулировавшие размер процентов (6% годовых) и сроки кредитования (до 8 лет), местный приказ выработал собственные подходы к оценке залогового имущества. Особенно показательной была практика принятия в залог не только дворянских имений, но и городской недвижимости, что не вполне соответствовало первоначальному замыслу законодателя [8]. По данным архивных материалов, к 1820-м годам до 30% выданных ссуд приходилось на городские строения, что отражало коммерциализацию экономики губернии (ГАОО. Ф. 23. Оп.1. Д.128. Л. 45-47).

Деятельность губернского дворянского заёмного банка, открытого в Орле в 1786 году, демонстрирует эволюцию залогового права в регионе. Банк, созданный специально для кредитования местного дворянства, разработал сложную систему оценки имений, учитывавшую не только площадь земель, но и их качество, наличие промышленных заведений, численность крепостных. Кредитная политика банка, как свидетельствуют его годовые отчёты, носила ярко выраженный сословный характер [4] – средний размер ссуды для орловских дворян в 1,5 раза превышал аналогичные показатели по соседним губерниям. Это объяснялось как политикой правительства, стремившегося укрепить экономические позиции поместного дворянства в центрально-черноземном регионе, так и активным лоббированием местной аристократией своих интересов.

Эпоха великих реформ: трансформация банковской системы (1850-1870-е годы)

Отмена крепостного права в 1861 году стала катализатором глубинных преобразований в кредитной системе Орловской губернии. Выкупные операции, осуществлявшиеся через местные финансовые учреждения, потребовали создания принципиально новых механизмов долгосрочного кредитования. Как отмечает исследователь аграрных реформ В.Т. Рязанов, именно в этот период в губернии сложилась уникальная ситуация, когда традиционные сословные кредитные учреждения вынуждены были адаптироваться к потребностям формирующегося рыночного хозяйства [6]. Особенно показательным был рост операций с залоговыми свидетельствами, которые стали активно использоваться в качестве обеспечения при получении ссуд.

Правовой основой для создания первых акционерных коммерческих банков в губернии послужило Положение о компаниях на акциях 1836 года, дополненное циркулярами Министерства финансов. Орловский коммерческий банк, учреждённый в 1872 году, действовал на основании устава, который детально регламентировал все аспекты его деятельности – от размера уставного капитала до правил проведения учётных операций. Анализ архивных материалов показывает, что учредители банка смогли творчески адаптировать типовые положения к местным условиям, предусмотрев, в частности, специальные программы кредитования сельскохозяйственных производителей (ГАОО. Ф. 45. Оп. 2. Д. 178. Л. 23-25). Эта практика стала примером успешного сочетания общеимперского законодательства с региональной спецификой.

Учреждение Орловского отделения Государственного банка в 1864 году ознаменовало новый этап в развитии финансовой инфраструктуры губернии. Согласно Уставу 1860 года, отделение получило широкие полномочия по регулированию денежного обращения, рефинансированию местных кредитных учреждений и осуществлению расчётных операций. Особое значение имела его роль в организации выкупных платежей – как свидетельствуют отчётные документы, через отделение проходило до 70% всех расчётов по выкупной операции в губернии [9]. Функции банка не ограничивались сугубо финансовыми операциями: он активно участвовал в формировании региональной экономической политики, выступая связующим звеном

между правительственными учреждениями и местными предпринимательскими кругами. Эта интеграционная роль особенно ярко проявилась в период экономического кризиса 1870-х годов, когда отделение координировало действия всех кредитных учреждений губернии по преодолению последствий биржевого краха.

Расцвет банковской инфраструктуры: диверсификация кредитных учреждений (1880-1900-е годы)

Правовой фундамент деятельности городских общественных банков в Орловской губернии был заложен Городовым положением 1870 года, которое предоставило муниципалитетам значительную автономию в финансовой сфере. Орловский городской общественный банк, учреждённый в 1883 году, функционировал на основании устава, утверждённого Министерством финансов, но при этом подчинялся контролю городской думы. Его операции регламентировались специальными правилами, ограничивавшими размер ссуд одному заёмщику и устанавливавшими лимиты на учёт векселей. Как отмечает исследователь А.С. Чумакова, именно городские банки стали наиболее гибким инструментом кредитования местной торговли и промышленности, демонстрируя при этом высочайшую степень надёжности – случаев банкротства среди них практически не отмечалось [12].

Становление системы учреждений мелкого кредита происходило под влиянием Положения о ссудо-сберегательных товариществах 1869 года и последующих законодательных актов, направленных на развитие кооперативного движения. В Орловской губернии этот процесс приобрёл особый размах благодаря активной поддержке земских учреждений. К 1900году в губернии действовало 47 ссудо-сберегательных товариществ и 23 кредитных кооператива, совокупный капитал которых превышал 2 млн рублей (Обзор Орловской губернии за 1900 год. Орёл, 1901. С. 45). Их правовой статус сочетал черты гражданско-правового товарищества и кредитного учреждения, что позволяло гибко подходить к вопросам членства, формирования капитала и организации залогового обеспечения. Особенностью губернии стало широкое распространение сельских кредитных товариществ, специализировавшихся на финансировании аграрного сектора.

Взаимодействие земских учреждений с банковскими структурами регулировалось как общероссийским законодательством, так и местными нормативными актами [5] Орловское губернское земство, обладая значительными финансовыми ресурсами, размещало их в местных кредитных учреждениях, одновременно выступая поручителем по ссудам, выдававшимся на общественно значимые проекты. Земские управы активно участвовали в создании и деятельности учреждений мелкого кредита, предоставляя им займы из своих средств и осуществляя постоянный контроль за их операциями. Эта практика позволяла сочетать государственный контроль с общественной инициативой, создавая устойчивую систему кредитования, доступную самым широким слоям населения [9]. Синтез земских и банковских ресурсов стал характерной чертой финансовой системы Орловской губернии, способствуя её динамичному развитию в конце XIX – начале XX века.

Региональная специфика: отраслевые особенности банковской деятельности

Кредитование сельского хозяйства в Орловской губернии имело ярко выраженную отраслевую специфику, обусловленную аграрным характером региона. Ипотечные операции, осуществлявшиеся через Орловское отделение Крестьянского поземельного банка, занимали центральное место в деятельности кредитных учреждений. Согласно отчётам банка, с 1885 по 1900 год в губернии было выдано 2 847 ссуд на сумму 12,4 млн рублей, при этом средний размер кредита составлял 4 350 рублей. Мелиоративное кредитование, регулируемое Положением о земельных улучшениях 1900 года, развивалось менее интенсивно, что объяснялось консервативным подходом местных землевладельцев к нововведениям. Тем не менее, к 1910 году под залог мелиорированных земель было выдано ссуд на 1,7 млн рублей, преимущественно в крупных помещичьих хозяйствах.

Финансирование промышленных предприятий и торговых операций составляло второе по значимости направление банковской деятельности. Орловский коммерческий банк, тесно связанный с местными предпринимательскими кругами, специализировался на учёте векселей и выдаче краткосрочных ссуд под товары и сырьё. Анализ его кредитного портфеля показывает, что до 40% операций приходилось на предприятия пищевой промышленности – в первую очередь сахарные заводы и мукомольни (ГАОО. Ф. 45. Оп. 2. Д. 234. Л. 56). Торговые операции финансировались преимущественно через систему коммерческого кредита, где ключевую роль играли вексельные операции. Городские общественные банки активно кредитовали местных купцов, причём условия кредитования существенно различались в зависимости от репутации заёмщика – от 6% годовых для первогильдейских купцов до 12% для мелких торговцев.

Участие банков в реализации государственных программ развития региона осуществлялось через систему целевого кредитования. Особенно показательной

была деятельность Орловского отделения Государственного банка по финансированию строительства железных дорог – через его счета проходили средства на строительство Орловско-Витебской и Московско-Курской железных дорог. В 1890-х годах местные кредитные учреждения активно подключились к программе поддержки мелкой промышленности, выдавая ссуды кустарям и ремесленникам под поручительства земств. Кредитные учреждения губернии стали важным инструментом проведения в жизнь правительственных начинаний, сочетая коммерческие интересы с общегосударственными задачами.

Кризисные явления и адаптационные механизмы (начало XX века)

Правовое регулирование деятельности банков в период экономических потрясений начала XX века осуществлялось через систему чрезвычайных мер, введённых Министерством финансов. В ответ на банковский кризис 1900-1902 годов были изданы Временные правила о порядке ликвидации частных кредитных учреждений, предоставившие Государственному банку широкие полномочия по контролю за проблемными активами. Для Орловской губернии особое значение имело распоряжение об увеличении резервных капиталов городских общественных банков, что позволило местным учреждениям сохранить устойчивость в условиях финансовой нестабильности. Именно своевременные регуляторные меры предотвратили цепную реакцию банкротств в провинции [3].

Влияние революции 1905-1907 годов на банковскую систему губернии проявилось в резком сокращении объёмов кредитных операций и массовом изъятии вкладов. По данным Орловского отделения Государственного банка, за 1905 год сумма вкладов в местных кредитных учреждениях сократилась на 38%, а объём выданных ссуд – на 45% (Отчёт Орловского отделения Государственного банка за 1905-1907гг. Орёл, 1908. С. 67). Наиболее пострадали учреждения мелкого кредита, многие из которых были вынуждены приостановить операции. В этих условиях губернские власти ввели особый порядок проведения банковских операций, включавший усиленную охрану кредитных учреждений и ограничение наличных выплат. Несмотря на эти трудности, ни один банк в губернии не обанкротился, что свидетельствовало об эффективности антикризисного управления.

Меры государственной поддержки кредитных учреждений в условиях кризиса включали как прямые финансовые вливания, так и косвенные формы помощи. Орловское отделение Государственного банка активно использовало право на специальное рефинансирование проблемных активов местных банков. Через его счётную палату только в 1906 году было пролонгировано ссуд на сумму 2,8 млн рублей (ГАОО. Ф. 45. Оп. 3. Д. 289. Л.34–35). Особое значение имела программа экстренного кредитования учреждений мелкого кредита, разработанная Министерством финансов совместно с орловским земством. Правительство также пошло на временную либерализацию залоговых требований, разрешив принимать в залог имущество, ранее не считавшееся ликвидным. Эти меры позволили банковской системе губернии не только пережить кризис, но и создать основы для последующего восстановления, которое стало особенно заметным после 1910 года.

Выводы

Анализ эффективности правового регулирования банковской деятельности в Орловской губернии позволяет выявить устойчивую тенденцию к поиску баланса между централизацией и региональной спецификой. Нормы Устава о кредитных учреждениях 1857 года и последующих законодательных актов создавали общие рамки, но оставляли пространство для адаптации к местным условиям. Именно гибкость банковского законодательства позволила создать в губернии устойчивую многоуровневую кредитную систему. Особенно показателен опыт регулирования деятельности учреждений мелкого кредита, где сочетание государственного контроля и земской инициативы доказало свою эффективность.

Сравнительная характеристика Орловской модели с другими регионами выявляет её уникальные черты. В отличие от промышленных губерний, где преобладало финансирование крупных предприятий, орловские банки сохранили аграрную специализацию, успешно сочетая ипотечное кредитование с поддержкой мелкотоварного производства. По уровню развития кооперативного кредита губерния занимала одно из ведущих мест в Центральной России, уступая лишь Московской и Тульской губерниям. При этом, в отличие от соседних Курской и Воронежской губерний, в Орловской губернии сложилась более сбалансированная система взаимодействия государственных, общественных и частных кредитных учреждений.

Значение накопленного опыта для современного развития банковского сектора заключается в демонстрации эффективности региональной специализации кредитных организаций. Исторический опыт Орловской губернии подтверждает целесообразность развития многоуровневой банковской системы, сочетающей федеральные, региональные и местные кредитные институты. Дореволюционная практика дифференцированного подхода к кредитованию различных отраслей экономики может быть творчески переос-

мыслена в современных условиях. Особую актуальность сохраняют механизмы взаимодействия банков с органами местного самоуправления, а также отработанные в дореволюционный период модели антикризисного управления. Эти историко-правовые уроки могут стать основой для разработки эффективной стратегии развития региональной банковской системы в современной России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Берхин А.Г., Борисов Е.А. Отражение политических событий на страницах «Орловских епархиальных ведомостей» во второй половине XIX – начале XX века. Вестник государственного и муниципального управления. 2025. Т. 14, № 2. С. 142-157. EDN: XQRHPY.

2. Берхин А.Г. Становление «епархиальных ведомостей» в XIX – начале XX В. (на примере Орловской епархии). Вестник государственного и муниципального управления. 2025. Т. 14, № 1. С.138-150. DOI 10.22394/2225-8272-2025-14-1-138-150. EDN: RUCUHI.

3. История заселения и социально-экономического развития Центрального Черноземья: тезисы докладов и сообщений II Межвузовской научной конференции по исторической демографии и исторической географии Центрального Черноземья, Воронеж, 22-23 марта 1991 года. Воронеж: Воронежский государственный университет, 1991. 67 с. EDN: BHZRLH.

4. Матвеева Е.С. Церковное судопроизводство Орловской губернии второй половины XIX – начала XX века. Орёл: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2014. 212 с. ISBN 978-5-93179-366-5. EDN: TKPRWV.

5. Матвеева Е.С. Эволюция церковно-судебной системы Орловской епархии во второй половине XIX – начале XX в.: специальность 07.00.02 «Отечественная история»: диссертация на соискание учёной степени кандидата исторических наук / Матвеева Евгения Сергеевна. Брянск, 2014. 228 с. EDN: SVBNHT.

6. Рязанов В.Т. Реформа 1861 года в России: причины и исторические уроки. Горизонты экономики. 2011. № 2. С. 3-13. EDN: NXUSYV.

7. Старовойтова В.И., Гарявин А.Н. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи (1775 г.). Научный поиск – 4: Сборник научных трудов магистрантов / Министерство сельского хозяйства РФ, Санкт-Петербургский государственный аграрный университет. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, 2017. С. 228-234. EDN: ZECEJF.

8. Столяров А.А. Денежно-кредитная политика Государственного банка Российской империи в период Первой мировой войны. Вестник государственного и муниципального управления. 2025. Т. 14, №3. С. 171-184. EDN: TUDITH.

9. Столяров А.А. Формирование категории золотого стандарта в банковской системе Российской империи в конце XIX – начале XX века. Вестник государственного и муниципального управления. 2025. Т. 14, № 1. С. 39-53. DOI 10.22394/2225-8272-2025-14-1-39-53. EDN: KHMGOI.

10. Терещенко А.А. Социально-экономическое развитие городов Центрального Черноземья во второй половине XIX – начале XX века (1861-1904 гг.): специальность 07.00.02 «Отечественная история»: диссертация на соискание учёной степени доктора исторических наук / Терещенко Анатолий Андреевич. Курск, 2003. 437 с. EDN: NMXDIP.

11. Центральное Черноземье России в XX веке / Воронежский государственный аграрный университет. Липецк: Липецкое издательство, 2000. 120 с. ISBN 5-221-00169-1. EDN: WCRWSX.

12. Чумакова А.С. Становление и развитие системы городских общественных банков в дореволюционной России (2-я половина XIX – начало XX вв.). Аспирант и соискатель. 2007. № 5(42). С. 10-13. EDN: JUBCDT.

13. Шатохина З.А., Станчин А.С. Деятельность бюро кредитных историй в контексте изменений в законодательстве. Современные проблемы и перспективы развития финансовой и кредитной сфер экономики России XXI века: Сборник научных статей / Под научной редакцией Ю.В. Рожкова. Том Выпуск 11. Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2015. С. 194-198. EDN: TZTCQD.

Информация об авторе

Столяров Александр Андреевич – аспирант

REFERENCES

1. Berkhin, A.G., Borisov, E.A. (2025). Reflection of political events on the pages of "Orel Diocesanal Gazette" in the second half of the 19th – early 20th century. Bulletin of State and Municipal Management, 14(2), 142-157. EDN: XQRHPY. (In Russ.)

2. Berkhin, A.G. (2025). Formation of "Diocesanal Gazette" in the 19th – early 20th century (on the example of the Oryol eparchy). Bulletin of State and Municipal Management, 14(1), 138-150. DOI: 10.22394/2225-8272-2025-14-1-138-150. EDN: RUCUHI. (In Russ.)

3. History of settlement and socio-economic development of the Central Chernozem Region: abstracts of reports and communications of the II Interuniversity Scientific Conference on Historical Demography and Historical Geography of the Central Chernozem Region, Voronezh, March 22-23, 1991. (1991). Voronezh: Voronezh State University. 67 p. EDN: BHZRLH. (In Russ.)

4. Matveeva, E.S. (2014). Church legal proceedings of the Oryol province in the second half of the 19th – early 20th century. Oryol: Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. 212 p. ISBN 978-5-93179-366-5. EDN: TKPRWV. (In Russ.)

5. Matveeva, E.S. (2014). Evolution of the church-judicial system of the Oryol eparchy in the second half of the 19th – early 20th century: specialty 07.00.02 "National History": dissertation for the degree of Candidate of Historical Sciences / Matveeva Evgeniya Sergeevna. Bryansk. 228 p. EDN: SVBNHT. (In Russ.)

6. Ryazanov, V.T. (2011). The Reform of 1861 in Russia: causes and historical lessons. Horizons of Economics, 2, 3-13. EDN: NXUSYV. (In Russ.)

7. Starovoitova, V.I., Garyavin, A.N. (2017). Institutions for the management of provinces of the All-Russian Empire (1775). In: Scientific Search – 4: Collection of scientific works of undergraduates / Ministry of Agriculture of the Russian Federation, St. Petersburg State Agrarian University. St. Petersburg: St. Petersburg State Agrarian University, pp. 228-234. EDN: ZECEJF. (In Russ.)
8. Stolyarov, A.A. (2025). Monetary policy of the State Bank of the Russian Empire during the First World War. Bulletin of State and Municipal Management, 14(3), 171-184. EDN: TUDITH. (In Russ.)
9. Stolyarov, A.A. (2025). Formation of the gold standard category in the banking system of the Russian Empire in the late 19th – early 20th century. Bulletin of State and Municipal Management, 14(1), 39-53. DOI: 10.22394/2225-8272-2025-14-1-39-53. EDN: KHMGOI. (In Russ.)
10. Tereshchenko, A.A. (2003). Socio-economic development of the cities of the Central Chernozem Region in the second half of the 19th – early 20th century (1861–1904): specialty 07.00.02 "National History": dissertation for the degree of Doctor of Historical Sciences / Tereshchenko Anatoly Andreevich. Kursk. 437 p. EDN: NMXDIP. (In Russ.)
11. Central Chernozem Region of Russia in the 20th century / Voronezh State Agrarian University. (2000). Lipetsk: Lipetsk Publishing House. 120 p. ISBN 5-221-00169-1. EDN: WCRWSX. (In Russ.)
12. Chumakova, A.S. (2007). Formation and development of the system of city public banks in pre-revolutionary Russia (2nd half of the 19th – early 20th centuries). Aspirant and Applicant, 5(42), 10-13. EDN: JUBCDT. (In Russ.)
13. Shatokhina, Z.A., Stanchin, A.S. (2015). Activity of credit history bureaus in the context of changes in legislation. In: Modern Problems and Prospects for the Development of the Financial and Credit Sphere of the Russian Economy of the 21st Century: Collection of scientific articles / ed. by Yu.V. Rozhkov. Vol. 11. Khabarovsk: Khabarovsk State Academy of Economics and Law, pp. 194-198. EDN: TZTCQD. (In Russ.)

Information about the author
Alexander A. Stolyarov – postgraduate 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) 09.11.2025
Поступила после рецензирования 09.02.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 321.01
JEL: F52, J15, Z13
EDN: SQCNDA

Оригинальная научная статья
ВАК 5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРИОРИТЕТОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РИТОРИКЕ РОССИЙСКИХ ЭЛИТ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ФАКТОРЫ

Леонид Вячеславович Савинов[1],
Иван Александрович Мик[2]

[1]Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), 630102, Российская Федерация, Новосибирская область, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, e-mail: savinov–lv@ranepa.ru, SPIN-код: 7315-5954
[2]Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), 630102, Российская Федерация, Новосибирская область, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, e-mail: mikluha.ia@gmail.com, SPIN-код: 2482-6751

Аннотация. **Введение.** Цель – выявление и обоснование дискурсивной институционализации регионального и образовательного факторов как приоритетных элементов современной российской модели национальной безопасности.

Методы. Выявляются механизмы дискурсивной институционализации, основанные на критическом дискурсивном анализе официальных выступлений, стратегических документов и материалов экспертных дискуссий Президента РФ, Совета Безопасности, Государственного совета, Совета Федерации и Государственной Думы.

Результаты. Рассматривается трансформация представлений о безопасности от экономико-технократической модели конца 1990-х годов, ориентированной на макроэкономическую стабилизацию и инвестиции в человеческий капитал, к суверенитетоцентричной в 2000-е годы, где акцент смещается на геополитические вызовы и межэтническую стабильность, и далее к мобилизационной в 2010-2020-е годы, в которой региональное развитие и образование институционализируются как ключевые компоненты защиты ценностного, демографического и технологического суверенитета. Обосновывается, что риторика элит выступает механизмом формирования иерархии угроз, легитимации власти и нормативного управления, превращая региональные и образовательные аспекты из периферийных социально-экономических ресурсов в самостоятельные элементы системы безопасности. Отмечается переход от фокуса на внешних геополитических вызовах, таких как глобализация и санкционное давление, к внутренним социокультурным факторам, включая патриотическое воспитание как инструмент консолидации общества, профилактики экстремизма и формирования общегражданской идентичности.

Обсуждение. Оценивается роль региональной специфики в обеспечении устойчивости асимметричной федерации, где регионы рассматриваются как источники рисков и ресурсов, требующие координации с федеральным центром. Подчёркивается значимость образования в воспроизводстве человеческого капитала, адаптации к демографическим изменениям и противодействии идеологическим угрозам через мягкую силу. Выясняется недостаточность существующих исследований, доминирующих военно-политическими интерпретациями, которые игнорируют дискурсивные механизмы институционализации. Научная новизна исследования заключается в выявлении результатов трансформации риторики российских политических элит о национальной безопасности в 1997-2025 гг. Впервые показано, что региональный и образовательный факторы институционализируются в официальном дискурсе как приоритетные элементы современной модели безопасности, а также обоснован переход к суверенитетоцентричной и мобилизационной модели, в рамках которой риторика элит формирует иерархию угроз и нормативные рамки политического управления. Результаты позволяют преодолеть разрыв между официальным дискурсом и его теоретическим осмыслением, способствуя глубокому пониманию механизмов государственной устойчивости в условиях геополитического противостояния и внутреннего консолидационного давления.

Ключевые слова: национальная безопасность, политическая риторика, российские элиты, региональное развитие, образование, патриотическое воспитание, суверенитет.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Савинов Л.В., Мик И.А. Трансформация приоритетов национальной безопасности в риторике российских элит: региональное и образовательное измерения. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 179-192. EDN: SQCNDA

© Савинов Л.В., Мик И.А., 2026

UDC 321.01
JEL: F52, J15, Z13
EDN: SQCNDA

Original scientific article
HAC 5.5.3. Public administration and sectoral policies

TRANSFORMATION OF NATIONAL SECURITY PRIORITIES IN THE RHETORIC OF RUSSIAN ELITES: REGIONAL AND EDUCATIONAL FACTORS

Leonid V. Savinov[1],
Ivan A. Mik[2]

[1]Siberian Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), 630102, Russian Federation, Novosibirsk Region, Novosibirsk, 6 Nizhegorodskaya str., e-mail: savinov–lv@ranepa.ru
[2]Siberian Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), 630102, Russian Federation, Novosibirsk Region, Novosibirsk, 6 Nizhegorodskaya str., e-mail: mikluha.ia@gmail.com

Annotation. **Introduction.** Objective – to identify and substantiate the discursive institutionalization of regional and educational factors as priority elements of the contemporary Russian national security model.

Methods. The mechanisms of discursive institutionalization are identified, based on a critical discursive analysis of official speeches, strategic documents, and expert discussion materials of the President of the Russian Federation, the Security Council, the State Council, the Federation Council, and the State Duma.

Results. The article examines the transformation of security concepts from the economic-technocratic model of the late 1990s, focused on macroeconomic stabilization and investment in human capital, to the sovereignty-centric model of the 2000s, where the emphasis shifted to geopolitical challenges and interethnic stability, and further to the mobilization-based model of the 2010s-2020s, in which regional development and education are institutionalized as key components of protecting value, demographic, and technological sovereignty. It is argued that elite rhetoric serves as a mechanism for shaping a hierarchy of threats, legitimizing power, and normative governance, transforming regional and educational aspects from peripheral socioeconomic resources into independent elements of the security system. A shift is noted from a focus on external geopolitical challenges, such as globalization and sanctions pressure, to internal sociocultural factors, including patriotic education as a tool for consolidating society, preventing extremism, and fostering a common civic identity.

Discussion. The role of regional specifics in ensuring the stability of an asymmetric federation is assessed, where regions are viewed as sources of risks and resources requiring coordination with the federal center. The importance of education in the reproduction of human capital, adaptation to demographic changes, and countering ideological threats through soft power is emphasized. The inadequacy of existing research, dominated by military-political interpretations that ignore the discursive mechanisms of institutionalization, is revealed. The research's novelty lies in its identification of the transformation of Russian political elites' rhetoric regarding national security from 1997 to 2025. For the first time, it demonstrates that regional and educational factors are institutionalized in official discourse as priority elements of the modern security model, and substantiates the transition to a sovereignty-centric and mobilization-based model, within which elite rhetoric shapes the hierarchy of threats and the normative framework of political governance. The results bridge the gap between official discourse and its theoretical understanding, contributing to a deeper understanding of the mechanisms of state resilience in the face of geopolitical confrontation and internal consolidation pressures.

Keywords: national security, political rhetoric, Russian elites, regional development, education, patriotic education, sovereignty.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Savinov, L.V., Mik, I.A. (2026). Transformation of national security priorities in the rhetoric of Russian elites: regional and educational factors. Public administration and law, 3(11), 179-192. EDN: SQCNDA

Введение

В современной политической науке национальная безопасность рассматривается как многомерное явление, включающее военные, экономические, социальные и культурные аспекты [1, с. 1]. Классические подходы (Г. Моргентау, К. Уолтц) акцентируют внешние угрозы и баланс сил, тогда как конструктивистская парадигма (А. Вендт, Б. Бузан) подчёркивает дискурсивную и социальную природу угроз [2, с. 125; 3, с. 12; 4, с. 15]. В российском контексте это выражается в переходе от узкооборонного подхода 1990-х гг. к комплексному пониманию безопасности, включающему внутренние социокультурные факторы [5]. В этой логике безопасность трактуется как целостная конструкция, т. к. «безопасность является многомерной конструкцией, включающей взаимосвязанные физический, экономический, социальный, культурный и ценностно-нормативный компоненты, требующие согласованной политики», что делает дискурсивное

© Savinov L.V., Mik I.A., 2026

оформление приоритетов неотъемлемым элементом её институционализации [59].

Особую значимость приобретает дискурсивный подход, разработанный в работах М. Фуко, Т. ван Дейка и Н. Фэркло, согласно которому политическая риторика выступает механизмом легитимации власти и институционализации приоритетов [6, с. 9; 7, с. 2; 8, с. 9]. Риторика элит формирует «режим истины» о безопасности, определяя, какие угрозы признаются легитимными и какие меры – оправданными. В отечественной литературе подчёркивается специфика российского дискурса, в рамках которого безопасность осмысляется через призму цивилизационной идентичности и суверенитета [9, с. 7; 10, с. 6; 11, с. 5].

Региональная составляющая национальной безопасности теоретически обосновывается в рамках федерализма и многоуровневого управления [12, с. 95; 13, с. 831]. В условиях асимметричной федерации регионы выступают как источники рисков и одновременно как ресурсы устойчивости. В российской научной литературе региональная безопасность рассматривается как подсистема национальной безопасности, требующая координации между федеральным центром и субъектами РФ, что отражается в официальной риторике элит [14, с. 36; 15, с. 10].

Образовательный фактор национальной безопасности опирается на теорию человеческого капитала и концепцию «мягкой силы», рассматривающие образование как стратегический ресурс развития и влияния [1, с. 5; 16-20]. Образование выполняет функции социализации, формирования идентичности и подготовки кадров, становясь инструментом противодействия идеологическим и ценностным вызовам. Поэтому в работах отечественных авторов патриотическое воспитание интерпретируется как элемент безопасности и профилактики экстремизма [21, с. 411].

В риторике российских политических элит за последние десятилетия прослеживается трансформация представлений о национальной безопасности, отражающая смену приоритетов государственного развития и источников угроз. В конце 1990-х гг. доминировала экономико-технократическая модель, в 2000-е гг. акценты сместились к суверенитету и управляемости, а с 2010-х гг. – к демографическим и технологическим вызовам. В 2020-е гг., на фоне геополитического противостояния и санкционного давления, приоритеты всё более ориентируются на защиту традиционных ценностей, региональную устойчивость и внутреннюю консолидацию общества, что формирует комплексную социокультурную модель национальной безопасности. Под риторикой элит понимается совокупность публичных выступлений, стратегических документов и материалов экспертных дискуссий, обладающих нормативным влиянием на государственную политику. Информационную базу исследования составляют официальные материалы Президента РФ, Совета Безопасности, Государственного совета, Совета Федерации и Государственной Думы.

Научная проблема исследования заключается в недостаточной разработанности дискурсивного анализа трансформации национальной безопасности в риторике российских политических элит, прежде всего в части регионального и образовательного факторов, которые в существующих исследованиях обычно рассматриваются как вторичные социально-экономические ресурсы, а не как самостоятельные элементы системы безопасности. Доминирование военно-политических и внешнеполитических интерпретаций, а также фокус на формально закреплённых стратегических приоритетах не позволяют в полной мере раскрыть механизмы их формирования и институционализации в публичной риторике элит и проследить трансформацию регионального развития и образования от периферийных факторов к ключевым компонентам государственной устойчивости. В результате сохраняется разрыв между расширением содержания национальной безопасности в официальном дискурсе и его теоретическим и нормативным осмыслением, что обуславливает необходимость комплексного анализа долгосрочной трансформации риторики национальной безопасности и логики включения регионального и образовательного факторов в её современную модель [1].

Цель исследования

Цель исследования – выявить и обосновать дискурсивную институционализацию регионального и образовательного факторов как приоритетных элементов современной российской модели национальной безопасности. Объект исследования – риторика российских политических элит в сфере национальной безопасности (1997-2025 гг.) как элемент политического управления и формирования государственной политики. Предмет исследования – трансформация дискурсивных приоритетов национальной безопасности в риторике российских политических элит, выражающаяся в институционализации регионального и образовательного факторов как ключевых элементов современной российской модели национальной безопасности.

Методы исследования

Методической основой исследования служит критический дискурсивный анализ, позволяющий выявить доминирующие фреймы, идеологические сдвиги и нормативные установки в текстах политических элит.

Хронологический подход применяется для фиксации этапов трансформации приоритетов.

Научная новизна исследования заключается в полученных результатах анализа трансформации риторики российских политических элит о национальной безопасности в 1997-2025 гг. В работе впервые системно показано, что региональный и образовательный факторы институционализируются в официальной риторике как приоритетные элементы современной российской модели национальной безопасности, а не как вспомогательные социально-экономические направления. Обосновано, что в ходе трансформации дискурса происходит переход от экономико-технократической к суверенитетоцентричной и мобилизационной модели безопасности, в рамках которой образование и региональная политика выполняют функции воспроизводства ценностного, демографического и технологического суверенитета. Доказано, что риторика политических элит выступает самостоятельным механизмом формирования и закрепления приоритетов национальной безопасности, задавая иерархию угроз и нормативные рамки политического управления.

Результаты исследования и их обсуждения

Формирование основ: экономическая безопасность и роль регионов (1997-2001 гг.)

В конце 1990-х годов образование рассматривалось преимущественно как долгосрочный ресурс формирования человеческого капитала и обеспечения экономической устойчивости государства. В условиях структурного кризиса и ограниченности финансовых ресурсов инвестиции в человека интерпретировались как наиболее эффективный инструмент восстановления и модернизации экономики: «в стратегическом плане вложения в человека – самые эффективные...» (Л.И. Абалкин, 1997) [22, с. 51]. Образование в этот период осмысливалось прежде всего в логике экономической целесообразности и социального развития, а не как самостоятельный элемент системы национальной безопасности.

К началу 2000-х годов в официальном дискурсе происходит заметный сдвиг: образование перестаёт восприниматься исключительно как социальная сфера и начинает позиционироваться как структурный компонент национальной безопасности. В материалах и докладах Государственного совета РФ подчёркивается роль образования в обеспечении устойчивого экономического роста, адаптации к демографическим изменениям и повышении конкурентоспособности страны [23]. Особое внимание уделяется необходимости учёта региональной специфики при модернизации образовательной системы, что отражает ранние элементы территориально ориентированного подхода к безопасности: «образование ... становится одним из важнейших факторов национальной безопасности» (рабочая группа президиума Государственного совета, 2001) [23]. Таким образом, уже на данном этапе закладываются основы последующего расширения высказываний и нарративов, формирующих восприятие национальной безопасности в региональном и образовательном пространстве.

В результате дискурс национальной безопасности конца 1990-х годов формируется в условиях институционального кризиса и уязвимости государства, что предопределяет его экономико-технократическую направленность. Безопасность в публичных высказываниях элит конструируется преимущественно как функция макроэкономической стабилизации и управляемости, а образование и регионы включаются в эту рамку как ресурсы восстановления, а не как автономные политические факторы. Нарратив «инвестиций в человека» выполняет легитимирующую функцию, позволяя обосновать приоритет социальных расходов в условиях дефицита ресурсов и деполитизировать причины угроз, представленных как объективные последствия трансформационного кризиса. Региональная специфика признаётся лишь в управленческом, но не в политическом измерении, что маргинализирует альтернативные интерпретации, предполагающие расширение региональной субъектности. Идеологически данный дискурс воспроизводит образ государства как рационального «управленца», общества – как объекта модернизации, а гражданина – как носителя человеческого капитала, что ограничивает понимание безопасности экономическими и социальными параметрами.

Усиление внешнеполитического фактора: суверенитет и геополитические вызовы (2003-2006 гг.)

С 2003 года в риторике российских элит усиливается акцент на суверенитете и геополитических рисках, что приводит к переосмыслению роли многонациональных регионов в системе национальной безопасности. Межэтническая и межконфессиональная стабильность начинает трактоваться как необходимое условие сохранения государственного суверенитета, что прямо фиксируется в официальных выступлениях: «Сохранение социального, межэтнического и межрелигиозного мира...» (В.В. Путин, 2005) [24]. В рамках данной логики региональная адаптация федеральной политики приобретает значение механизма профилактики деструктивных и сепаратистских тенденций, а образование всё отчётливее осмысляется как

инструмент социализации и воспроизводства общегражданской идентичности.

В 2004 г. риторика элит усиливает критику глобализации и внешних угроз, подчёркивая необходимость собственной модели развития. Эти вызовы трактуются прежде всего как идеологические и ценностные, связанные с отсутствием общенационального консенсуса: «У нас до сих пор не выкристаллизовались общие ценности, которые для большинства народа явились бы определяющими нормами и идеалами» (А.А. Коробейников, материалы Экспертного совета, 2004) [25, с. 32]. В этом контексте региональный фактор безопасности связывается с рисками федеративной асимметрии и сепаратизма, что подчёркивает значимость учёта территориальной специфики при формировании политики национальной безопасности.

К 2005 г. риторика элит отражает качественную трансформацию представлений о национальной безопасности. Угрозы начинают осмысляться как комплексные, а демографические, идеологические и геополитические факторы рассматриваются во взаимосвязи [26, с. 4]. В данной логике образование приобретает значение не только социального института, но и механизма формирования ценностного единства и подготовки кадров для долгосрочного развития государства. Этот сдвиг свидетельствует о переходе от раздельного анализа угроз к их интеграции в модель национальной устойчивости.

В 2006 г. понимание национальной безопасности в риторике элит заметно усложняется: региональное развитие и демографическая динамика начинают рассматриваться как взаимосвязанные факторы устойчивости. Регионы осмысляются одновременно как пространства противодействия внешним угрозам и как зоны повышенных демографических рисков [27, с. 3]. В этой логике образование и патриотическое воспитание закрепляются как инструменты формирования кадрового и ценностного ресурса, отражая переход к интегрированной модели национальной безопасности.

Таким образом, в начале 2000-х годов в риторике российских элит происходит сдвиг к суверенитетоцентричной модели безопасности, в рамках которой ключевые угрозы конструируются как внешние и идеологические. Межэтническая и межконфессиональная стабильность включается в дискурс как условие сохранения государственного суверенитета, что позволяет переосмыслить региональное многообразие преимущественно как зону потенциальных рисков. Нарратив идеологического пробела и отсутствия общенационального консенсуса выполняет функцию символической интерпретации, легитимирующего усиление роли государства в сфере идентичности и социализации. Образование в этой логике начинает рассматриваться как инструмент формирования общегражданской идентичности и профилактики дестабилизации. Иерархизация угроз подчиняется задаче централизации управления, в то время как альтернативные модели, предполагающие многообразное понимание идентичности или расширение региональной автономии, вытесняются за пределы легитимного дискурса.

Интеграция и социальные модели: региональные особенности (2007-2008 гг.)

В 2007 г. в риторике усиливается внимание к социальным моделям регионального развития как фактору национальной устойчивости. Образование рассматривается как инновационный ресурс регионов, а демографическая проблематика всё чаще связывается с уязвимостью коренных малочисленных народов, что подчёркивает значимость региональной специфики в политике безопасности [28, с. 4].

В 2007-2008 гг. в риторике усиливается акцент на коллективных механизмах безопасности и проблемах интеграции на постсоветском пространстве. Геополитические и экономические ограничения трактуются как фактор, требующий самостоятельного стратегического выбора «По какому пути мы пойдём – сосредоточимся ли на своём внутреннем развитии… пойдём ли на определённые затраты ради того, чтобы заняться… собиранием земель… – это, … поистине исторический выбор» (А.И. Денисов, парламентские слушания, 14.03.2008) [29, с. 15]. В этом контексте вопросы суверенитета и региональной устойчивости приобретают особое значение. При этом интеграционные проекты рассматриваются как инструмент обеспечения национальной безопасности.

В 2008 г. в риторике усиливается внимание к внутренним структурным диспропорциям как источнику рисков национальной безопасности. Социально-экономическое неравенство регионов и масштаб бедности начинают рассматриваться как факторы, подрывающие устойчивость государства. «Неравенство уровней социально-экономического развития регионов… предельно велико» [30, с. 10]. В этом контексте культурные и конфессиональные особенности регионов трактуются не только как элемент идентичности, но и как потенциальный источник нормативных противоречий, требующий более гибкой и дифференцированной государственной политики.

Таким образом, в 2007-2008 гг. дискурс национальной безопасности усложняется за счёт интеграции социально-экономических, демографических и культурных факторов, а регионы начинают описываться как носители специфических социальных моделей, влияющих на общегосударствен-

ную устойчивость. При этом признание региональной специфики носит функциональный характер и не сопровождается расширением политической субъектности регионов. Нарратив интеграции используется для легитимации необходимости внутренней консолидации в условиях внешних ограничений и неопределённости, что представляется как безальтернативный «исторический выбор». Социально-экономическое неравенство регионов конструируется как структурная угроза безопасности, однако его причины деполитизируются, а возможные альтернативы перераспределения власти и ресурсов исключаются из дискурса. Идеологически закрепляется модель, в которой государство выступает интегратором и посредником, а регионы – объектами выравнивания и управляемой стабильности.

Региональная безопасность и человеческий капитал: интеграция с федеральными стратегиями (2009-2015 гг.)

К 2009 г. в риторике национальной безопасности арктический и северный (макрорегионы) факторы начинают рассматриваться через призму демографической устойчивости и сохранения культурного многообразия [22]. Демографические проблемы Севера интерпретируются как системный риск, затрагивающий социальную, экономическую и оборонную сферы «К ключевым демографическим проблемам … можно отнести устойчивые негативные демографические процессы…» [31, с. 80]. В этом контексте защита традиционных укладов жизни коренных народов рассматривается как элемент региональной безопасности и долгосрочного развития.

В официальном дискурсе начала 2010-х годов региональная безопасность институционализируется как самостоятельный фактор национальной безопасности. Она трактуется как состояние защищённости на уровне субъектов РФ: «Региональная безопасность – это состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства…» [32, с. 5]. В этой логике федеральные округа рассматриваются как ключевой механизм координации политики безопасности, а демографические процессы – как фактор, напрямую влияющий на устойчивость регионов и эффективность государственного управления.

В стратегических документах 2011 года, посвящённых развитию Северо-Кавказского федерального округа, противодействие экстремизму закрепляется как ключевой приоритет региональной безопасности. Межэтническая напряжённость и террористическая активность трактуются как системные угрозы, требующие комплексного ответа (Стратегия социально-экономического развития СКФО до 2025 года, 20.04.2011) [33]. Образовательные и воспитательные механизмы в данной логике рассматриваются как инструменты формирования общегражданской идентичности и профилактики радикализации, реализуемые через координацию соответствующих мер.

К 2013 г. межнациональные отношения окончательно закрепляются в риторике как фактор национальной безопасности, тесно связанный с системой образования и воспитания. Корректировка национальной политики сопровождается переосмыслением роли образования как инструмента социализации и формирования общегражданской идентичности. «Наша задача заключается в том, чтобы укрепить гармонию и согласие в многонациональном российском обществе, чтобы люди независимо от своей этнической, религиозной принадлежности осознавали себя гражданами единой страны» (В.В. Путин, заседание Совета по межнациональным отношениям, 19.02.2013) [34]. Патриотическое воспитание и миграционная политика в этом контексте рассматриваются как взаимосвязанные элементы профилактики демографических и социальных рисков.

В 2014 г. в официальной риторике устанавливается прямая связь между системой образования, национальной безопасностью и обеспечением государственного суверенитета. Суверенитет и территориальная целостность трактуются как фундаментальные ценности, требующие защиты не только военными, но и социально-институциональными средствами «Суверенитет и территориальная целостность – фундаментальные … ценности» (В.В. Путин, заседание президиума Совета по науке и образованию, 22.07.2014) [35]. В этом контексте образование и идеологическая автономия рассматриваются как элементы предотвращения внешнего влияния и сохранения стратегической самостоятельности государства.

К середине 2010-х годов патриотическое воспитание институционализируется как приоритет в политике национальной безопасности. Оно фокусируется на формировании ценностного единства и преодолении демографических, социальных рисков. «Приоритетная задача РФ – формирование новых поколений…» как стратегическая цель воспитательной политики [36]. События 2014-2015 годов усиливают его роль в консолидации общества под внешним давлением. В то же время региональные практики, такие как, например, кадетское образование, подтверждают эффективность модели и иллюстрируют трансформацию к мобилизационному подходу [37, с. 99].

В послании Федеральному Собранию 2015 года ключевые элементы национальной безопасности закладываются в рам-

ках единой концептуальной логики [38]. Суверенитет, демографическая динамика, культурное многообразие и патриотизм представлены как взаимозависимые основания государственной устойчивости. «Сила России – в свободном развитии всех народов...» (В.В. Путин, 03.12.2015) [38]. Тем самым риторика смещается от фрагментарного перечисления отдельных угроз к их концептуальному объединению, а национальная безопасность начинает осмысляться через призму глобального противостояния.

В результате, в начале 2010-х годов региональная безопасность институционализируется как самостоятельный уровень национальной безопасности, что отражает переход к многоуровневой управленческой логике. Угрозы всё чаще локализуются территориально и связываются с демографическими, межэтническими и социальными процессами, особенно в стратегически чувствительных регионах. Образование и воспитание встраиваются в дискурс как инструменты профилактики экстремизма и фрагментации, что переводит вопросы идентичности в сферу стратегического управления. Логика «угроз – ответов» приобретает институциональный характер, оправдывая усиление федеральной координации и программно-целевого подхода. Региональные различия признаются лишь в рамках федеральной архитектуры безопасности, а альтернативные интерпретации регионального развития маргинализируются. Идеологически формируется представление о государстве как носителе ценностного суверенитета и ключевом акторе консолидации общества.

Патриотизм и стратегии безопасности: ответ на геополитические вызовы (2016-2021 гг.)

В 2016-2021 гг. в риторике российских элит фиксируется сдвиг, при котором патриотизм институционализируется как функциональный элемент национальной безопасности. Образование при этом рассматривается как инструмент противодействия информационным, демографическим и идеологическим угрозам с учётом региональной специфики. В частности, в 2017 г. усиливается акцент на терроризме и экстремизме, трактуемых как формы внешнего воздействия: «...законспирированные ячейки международных террористических и экстремистских организаций...» (Н.П. Патрушев, интервью «Российской газете», 16.01.2017) [39]. Одновременно миграция включается в перечень факторов региональной безопасности, что отражает переход к комплексному и многоуровневому пониманию угроз.

В ходе парламентских слушаний 2017 года образование было обозначено как «долгоиграющая» сфера стратегического планирования, напрямую влияющая на конкурентоспособность и устойчивость государства [40]. Подчёркивалась прямая связь между уровнем образования, модернизацией экономики и способностью России противостоять внешнему научно-технологическому давлению [40]. Одновременно региональные диспропорции в финансировании и статусе педагогов рассматривались как фактор внутренней уязвимости системы [40].

На большой пресс-конференции 2017 года В.В. Путин последовательно связывает образование, культурное многообразие и демографию с задачами национальной безопасности. С одной стороны, подчёркивается значение языкового и культурного разнообразия как основы гражданской идентичности [41]. С другой – образование трактуется как превентивный инструмент против терроризма и социального радикализма, напрямую связанный с уровнем благосостояния и социальной справедливости [41].

В 2019 г. парламентские слушания зафиксировали углубление ранее обозначенных проблем и обозначили системный кризис регионального образования, связанный с кадровым дефицитом, инфраструктурными ограничениями и ростом административной нагрузки на педагогов [42]. В ситуации с педагогами подчёркивалось противоречие между декларируемой социальной значимостью профессии и реальными условиями труда, что рассматривалось как фактор угрозы устойчивому развитию регионов. Итогом слушаний стало закрепление установки на необходимость федеральной координации и институционализации предложенных мер [42].

К 2019 г. в официальной риторике формируется интегральная модель национальной безопасности: геополитические, технологические и идеологические угрозы трактуются как элементы гибридного давления. Технологическая независимость и суверенитет выступают ключевыми условиями противодействия внешнему воздействию на культурную и историческую идентичность: «Взращиваются национализм и неонацизм, неприкрытая русофобия...» (Н.П. Патрушев, 11.11.2019) [43]. Реализация этой логики на региональном уровне связывается с координацией мер по противодействию гибридным угрозам.

В 2020 г. образование в официальной риторике напрямую связывается с патриотическим воспитанием и формированием гражданской ответственности молодёжи, подчёркивая его роль в профилактике экстремизма, демографических и идеологических угроз: «Молодежь самым активным образом нужно привлекать к выполнению текущих задач...» (И.О. Щеголев, совещание Совета Безопасности по национальной безопасности в ЦФО, 30.10.2020) [44]. Военное и техническое образование по-

зиционируются как многофункциональные элементы национальной безопасности, сочетающие развитие человеческого капитала и технологическую независимость: «Военная академия ... внесла огромный вклад в развитие науки, высшего военного и технического образования...» (В.В. Путин, 07.12.2020) [45]. Завершает данную логику фиксация проблематики системы образования, включая вопросы качества и кадрового обеспечения, а также их прямую связь с технологической независимостью в различных сферах и достижением общенациональных целей: «Учитель высшей категории в сельской местности при нагрузке 18 часов – это ставка учителя, получает столько же, сколько получает уборщица в этом же учебном заведении» (В.В. Путин, 17.12.2020) [46].

В 2021 г. в дискурсе Совета Безопасности акцент смещается на международный фактор противодействия терроризму как ключевому фактору региональной и глобальной нестабильности. Террористические угрозы трактуются как транснациональные и тесно связанные с геополитическими процессами, включая военные конфликты и разрушение государственности. «Отступление же от принципов безальтернативного осуждения международного терроризма ... создаёт иллюзию вседозволенности» (Ю.А. Коков, 06.10.2021) [47]. В этой логике противодействие терроризму рассматривается как коллективная задача, требующая координации усилий на международном, межведомственном и региональном уровнях.

В интервью 2021 года А.Н. Гребенкин концептуализирует пограничную безопасность как производную общей военно-политической и геополитической нестабильности, что отражает завершающий этап доминирования пограничной логики в дискурсе национальной безопасности [48]. Тем самым миграционные, террористические и информационные угрозы окончательно объединяются в логике гибридного воздействия и противодействия им. Это фиксирует переход к интегральному пониманию национальной безопасности и обосновывает необходимость институционального и технологического усиления государственной границы [48].

Таким образом, в 2016-2021 гг. патриотизм окончательно институционализируется как функциональный элемент дискурса национальной безопасности, интегрирующий геополитические, идеологические и социальные угрозы. Терроризм, миграция, информационное воздействие и технологическая зависимость объединяются в нарратив гибридного давления, что расширяет поле безопасности до культурной и образовательной сфер. Образование конструируется как стратегический ресурс долгосрочной устойчивости, а региональные проблемы в этой сфере интерпретируются как угрозы национального масштаба, требующие федерального вмешательства. Иерархизация угроз подчинена мобилизационной логике, в рамках которой внутренние противоречия включаются в рамку внешнего давления. Формально технократическая риторика маскирует усиление нормативных ожиданий от гражданина, где лояльность и патриотизм становятся элементами безопасности.

Современные трансформации (2022-2025 гг.): от пограничной безопасности к суверенитету и технологической независимости

В период 2022-2025 годов в официальном дискурсе российских политических элит фиксируется качественная трансформация представлений о национальной безопасности. Если ранее доминировала логика внешнеполитического сдерживания и пограничной стабильности, то начиная с 2022 года национальная безопасность всё более интерпретируется как комплексная, многоуровневая категория, включающая демографические процессы, человеческий капитал, региональное развитие, образование и технологическую независимость. Суверенитет при этом выдвигается в качестве системообразующего принципа, интегрирующего различные направления государственной политики.

Этот сдвиг институционально и дискурсивно закрепился на фоне резкого обострения внешнеполитической обстановки, военного противостояния и усиления санкционного давления. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 21 февраля 2023 года подчёркивается, что ключевые стратегические решения государства принимаются исходя из задачи защиты населения и сохранения суверенитета, в т. ч. в контексте военного противостояния [49]. Таким образом, национальная безопасность в официальной риторике перестаёт трактоваться исключительно как военная или внешнеполитическая категория и всё в большей степени осмысливается как комплексное явление с доминирующим внутренним фактором.

Одним из ключевых направлений трансформации приоритетов национальной безопасности в 2022-2024 гг. становится региональный аспект. Интеграция новых субъектов Российской Федерации в официальной риторике трактуется не как сугубо административная задача, а как элемент обеспечения территориальной целостности, политической стабильности и долгосрочной устойчивости государства [49].

На заседании Совета Безопасности РФ (5 апреля 2023 г.) акцент был сделан на необходимости ускоренной интеграции новых регионов в единое экономическое, правовое и образовательное простран-

ство страны [50]. Региональная политика в данном контексте приобретает характер инструмента национальной безопасности, направленного на предотвращение социально-экономической фрагментации и минимизацию внешних и внутренних рисков. Одновременно подчёркивается наличие внешне поддерживаемых угроз – террористических, информационных и идеологических, – что усиливает интерпретацию регионального развития как элемента оборонной и суверенной стратегии.

С этим тесно увязывается миграционная проблематика. С 2022 года миграционная политика всё более чётко позиционируется как чувствительная и системообразующая сфера национальной безопасности. Корректировка нормативной базы и последующее принятие концепции государственной миграционной политики на 2026-2030 годы отражают необходимость учёта демографических рисков, интеграции новых территорий и предотвращения социально-политической дестабилизации [51].

Санкционное давление, усилившееся с 2022 года, существенно расширило трактовку угроз национальной безопасности. Санкции интерпретируются не только как экономическое воздействие, но и как попытка подрыва научно-технологического и интеллектуального потенциала страны, включая стремление внешних акторов к установлению «информационной и научно-технологической блокады» (Д.А. Медведев, заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации) [52].

В ответ формируется установка на технологический суверенитет, где человеческий капитал признаётся ключевым ресурсом. Наука, образование и подготовка кадров становятся стратегическими элементами самостоятельного развития и воспроизводства критических компетенций [53]. Демографические процессы при этом приобретают геополитическое значение, напрямую связанное с воспроизводством трудовых, научных и оборонных ресурсов, а также с региональной устойчивостью.

Особое место в трансформации приоритетов национальной безопасности занимает фактор образования. В 2022-2024 гг. образование всё более отчётливо институционализируется в риторике как механизм внутренней консолидации общества и подготовки граждан к защите государства. Патриотическое воспитание, формирование ценностных установок и исторической идентичности трактуются как ответ на внешние идеологические вызовы и попытки воздействия на общественное сознание [54].

Выступления Н.П. Патрушева подчёркивают роль образования и воспитания в противостоянии идеологическим вызовам, направленным на молодёжь и историческую память [55]. Патриотическое воспитание при этом институционализируется в школьной системе через специальные практики и федеральные проекты [56].

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 29 февраля 2024 года демографическая проблематика напрямую увязывается с культурными и образовательными ориентирами, а наставничество и воспитание рассматриваются как факторы национальной безопасности и долгосрочной устойчивости государства [57]. Это позволяет интерпретировать данный сдвиг как переход к мобилизационной модели национальной безопасности, в рамках которой образовательная политика становится частью оборонной и суверенной стратегии.

Логическим продолжением суверенитетоцентричной модели становится её экстраполяция на наднациональный уровень. В 2025 г. С.К. Шойгу интерпретирует новую концепцию безопасности Союзного государства России и Белоруссии как ответ на совокупное давление (идеологическое, экономическое, технологическое и военное) на суверенитет союзных государств [58]. Это отражает расширение понимания национальной безопасности за пределы национального государства и закрепление комплексного подхода к угрозам в союзнических интеграционных форматах.

Таким образом, в 2022-2025 гг. в риторике российских политических элит фиксируется трансформация приоритетов национальной безопасности. Она происходит от преимущественно пограничной и внешнеполитической логики. Переход идёт к суверенитетоцентричной и внутренне ориентированной модели. В этой модели суверенитет выступает системообразующим принципом. Он объединяет военные, экономические, демографические, региональные и образовательные факторы. Национальная безопасность переосмысливается как целостная система. В ней внутренние социальные, демографические и ценностные процессы приобретают сопоставимую значимость. Это сравнимо с традиционными военно-политическими угрозами. Региональное развитие, миграционная политика и интеграция территорий интерпретируются как ключевые инструменты. Они обеспечивают территориальную целостность и устойчивость государства. Санкционное давление в данном дискурсе конструируется как экзистенциальная угроза. Это угроза интеллектуальному и технологическому потенциалу страны. Она легитимирует институционализацию образования, науки и патриотического воспитания. Эти элементы становятся частью мобилизационной стратегии и воспроизводства суверенитета. При этом формально нейтральная стратегическая риторика выполняет функцию норматив-

ного политического управления. Она расширяет поле национальной безопасности и одновременно сужает спектр допустимых альтернатив.

Выводы

Проведённое исследование позволяет сделать вывод о системной трансформации риторики национальной безопасности в дискурсе российских политических элит в период 1997-2025 гг., выражающейся в переходе от экономико-технократической и внешнеполитически ориентированной модели к суверенитетоцентричной и внутренне интегрированной логике. Национальная безопасность в данной риторике переосмысливается как комплексная система, в которой внутренние социальные, демографические, региональные и образовательные процессы приобретают сопоставимую значимость с традиционными военно-политическими факторами.

На основе критического дискурсивного анализа показано, что региональный и образовательный факторы последовательно институционализируются в качестве ключевых элементов обеспечения территориальной целостности, демографической устойчивости и воспроизводства суверенитета. Региональное развитие, миграционная политика и интеграция территорий конструируются как инструменты внутренней безопасности, тогда как образование, наука и патриотическое воспитание закрепляются в дискурсе как механизмы мобилизационной стратегии и защиты интеллектуального и технологического потенциала государства.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что риторика политических элит выполняет не только отражательную, но и конструктивную функцию, формируя нормативные рамки национальной безопасности и расширяя её дискурсивные границы. Формально нейтральный стратегический язык при этом выступает инструментом политического управления, легитимируя перераспределение приоритетов безопасности и сужение спектра допустимых политических альтернатив.

Теоретический вклад исследования заключается в уточнении политологического понимания национальной безопасности как динамической дискурсивной конструкции, а также в раскрытии механизмов включения регионального и образовательного измерений в её современную модель. Практическая значимость работы состоит в возможности использования полученных выводов в исследованиях стратегического планирования, федеративных отношений и государственной образовательной политики, а также в прикладных дискурс-аналитических исследованиях сферы безопасности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Мик И.А. Национальная безопасность: общероссийские приоритеты на региональном уровне. Вестник Российской нации. 2024. № 6. С. 37-47. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=75140036.
2. Morgenthau H.J. Politics among nations. The struggle for power and peace. New York: Alfred A. Knopf, 1948. 489 p.
3. Wendt A. Social theory of international politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 429 p.
4. Buzan B., Wæver O., de Wilde J. Security: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998. 239 p. DOI: 10.1515/9781685853808.
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 02.07.2021 № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/.
6. Foucault M. The archaeology of knowledge. London: Routledge, 1972. 245 p.
7. Fairclough N. Critical discourse analysis: the critical study of language. London: Longman, 1995. 265 p.
8. Van Dijk T.A. Discourse and power. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 308 p.
9. Кокошин А.А. О стратегической стабильности в современном мире. Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 7-22.
10. Караганов С.А. Россия в мире силы. Россия в глобальной политике. 2020. № 3. С. 6-21.
11. Якунин В.И. Цивилизационная идентичность России. Москва: Научный эксперт, 2019. 352 с.
12. Dahl R.A. Federalism and the democratic process. Liberal democracy: Nomos XXV / ed. by J.R. Pennock, J.W. Chapman. New York: New York University Press, 1983. P. 95-108.
13. Ostrom V., Tiebout C.M., Warren R. The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. American Political Science Review. 1961. Vol. 55, № 4. P. 831-842.
14. Гельман В.Я. Региональная власть в России: эволюция и трансформация. Полис. Политические исследования. 2019. № 2. С. 36-52.
15. Лапина Н.Ю. Региональная политика в условиях федеративной асимметрии. Москва: РАНХиГС, 2021. 296 с.
16. Schultz T.W. Investment in human capital. The American Economic Review. 1961. Vol. 51, № 1. P. 1-17.
17. Becker G.S. Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. 3rd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993. 412 p.
18. Nye J.S., Jr. Bound to lead: the changing nature of American power. New York: Basic Books, 1990. 307 p.
19. Nye J. S., Jr. Soft power: the means to success in world politics. New York: PublicAffairs, 2004. 191 p.
20. Nye J.S., Jr. Soft power and higher education / Forum for the Future of Higher Education. EDUCAUSE, 2005. URL: https://library.educause.edu/resources/2005/1/soft-power-and-higher-education.
21. Садовничий В.А. Образование как фактор национальной безопасности. Вестник Российской академии наук. 2022. № 5. С. 403-411.
22. Материалы международной конференции «Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики» (апрель 1997 г.) / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 01.04.1997. URL: http://council.gov.ru/media/files/41d45d432e61da38f3fc.pdf.

23. Доклад рабочей группы президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам реформы образования «Образовательная политика России на современном этапе» / Президент России. 29.08.2001. URL: http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/21905.
24. Торжественное собрание, посвящённое 1000-летию Казани / Президент России. 26.08.2005. URL: http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/23140.
25. Россия в новом веке: внешнеполитическое измерение. Сборник материалов заседаний Экспертного совета Комитета Совета Федерации по международным делам (2004 год) / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2004. URL: http://council.gov.ru/media/files/41d44f243403159cba92.pdf.
26. Россия в новом веке: внешнеполитическое измерение. Сборник материалов заседаний Экспертного совета Комитета Совета Федерации по международным делам (2005 год) / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2005. URL: http://council.gov.ru/media/files/41d44f2434089dd8618b.pdf.
27. Россия в новом веке: внешнеполитическое измерение. Сборник материалов заседаний Экспертного совета Комитета Совета Федерации по международным делам (2006 год) / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2006. URL: http://council.gov.ru/media/files/41d44f2436e3a6054c18.pdf.
28. Социальные модели регионов России и инновационный фактор их устойчивого развития: Сборник материалов заседания Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации (6 июля 2007 года) / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 06.07.2007. URL: http://council.gov.ru/media/files/41d44f2437481c117095.pdf.
29. Экономическая интеграция в рамках Содружества Независимых Государств: проблемы, перспективы, правовое обеспечение: Материалы парламентских слушаний (14 марта 2008 года) / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 14.03.2008. URL: http://council.gov.ru/media/files/41d44f2439d8a1e08a3a.pdf.
30. Основные направления преодоления диспропорций социально-экономического развития регионов России: Сборник материалов заседания Научно-экспертного совета (26 мая 2008 года) / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 26.05.2008. URL: http://council.gov.ru/media/files/41d44f2439508e2694f6.pdf.
31. Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации: Научно-информационный бюллетень (выпуск 10, октябрь 2009 года) / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2009. URL: http://council.gov.ru/media/files/41d44f243f66198b075f.pdf.
32. Роль и место региональной безопасности в общегосударственной системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Аналитический вестник / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 26.10.2010. URL: http://council.gov.ru/media/files/41d44f2442cf2e622fef.pdf.
33. Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года / Северо-Кавказский федеральный округ. 20.04.2011. URL: http://skfo.gov.ru/district/soc/sed/.
34. Заседание Совета по межнациональным отношениям / Президент России. 19.02.2013. URL: http://www.kremlin.ru/events/councils/17536.
35. По вопросам обеспечения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации / Совет Безопасности Российской Федерации. 22.07.2014. URL: http://www.scrf.gov.ru/council/session/2058/.
36. Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2015. URL: http://council.gov.ru/media/files/41d536d68ee9fec15756.pdf.
37. Патриотическое воспитание молодёжи в Российской Федерации: состояние, проблемы и направления развития (информационные материалы к круглому столу 21 мая 2015 года) / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 21.05.2015. URL: http://council.gov.ru/media/files/APbuAgAbqlyaSRfFABb92ElAWED4RHPz.pdf.
38. Президент РФ Владимир Путин обратился к Федеральному собранию с ежегодным Посланием / Северо-Западный федеральный округ. 03.12.2015. URL: http://szfo.gov.ru/press/events/78/.
39. Интервью Н.П. Патрушева «Российской газете» / Совет Безопасности Российской Федерации. 16.01.2017. URL: http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2148/.
40. Парламентские слушания Комитета по образованию и науке / Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. 21.11.2017. URL: http://duma.gov.ru/news/24523/.
41. Большая пресс-конференция Президента РФ Владимира Путина / Северо-Западный федеральный округ. 14.12.2017. URL: http://szfo.gov.ru/press/events/1743/.
42. Парламентские слушания «О мерах по повышению качества образования в Российской Федерации» / Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. 24.06.2019. URL: http://duma.gov.ru/news/45416/.
43. Патрушев: США стремятся избавиться от международно-правовых рамок. Российская газета. 11.11.2019. URL: https://rg.ru/2019/11/11/patrushev-ssha-stremiatsia-izbavitsia-ot-mezhdunarodno-pravovyh-ramok.html.
44. Актуальные вопросы национальной безопасности в ЦФО обсудили на совещании Совета Безопасности России / Центральный федеральный округ. 30.10.2020. URL: http://cfo.gov.ru/news/news_2020/50606/.
45. В.В. Путин: Военная академия РВСН внесла огромный вклад в развитие науки, высшего военного и технического образования в России / Центральный федеральный округ. 07.12.2020. URL: http://cfo.gov.ru/news/news_2020/50668/.
46. Большая пресс-конференция Владимира Путина / Президент России. 17.12.2020. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/64671.
47. В СБ РФ заявили, что отказ осуждения любого терроризма в мире опасен / ТАСС. 06.10.2021. URL: https://tass.ru/obschestvo/12594725.
48. Совбез РФ: Возросли риски провокаций в Чёрном море и Арктике. Российская газета. 21.11.2021. URL: https://rg.ru/2021/11/21/sovbez-rf-vozrosli-riski-provokacij-v-chernom-more-i-arktike.html.
49. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию / Президент России. 21.02.2023. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/70565.
50. Заседание Совета Безопасности Российской Федерации / Президент России. 05.04.2023. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/70870.

51. Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 2025 г. № 738 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026-2030 годы» / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202510150055.
52. Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию / Совет Безопасности Российской Федерации. 26.12.2022. URL: http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3407/.
53. Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации Николай Патрушев ответил на вопросы еженедельника «Аргументы и факты» / Совет Безопасности Российской Федерации. 11.01.2023. URL: http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3409/.
54. Секретарь Совета Безопасности России Николай Патрушев принял участие в марафоне «Знание. Первые» / Совет Безопасности Российской Федерации. 07.11.2023. URL: http://www.scrf.gov.ru/news/speeches/3587/.
55. Патрушев Н.П. Николай Патрушев – о Западе и Украине. Аргументы и факты. 11.01.2023. URL: https://aif.ru/politics/world/rossiyu_hotyat_prevratit_v_moskoviyu_nikolay_patrushev_o_zapade_i_ukraine.
56. Федеральный проект «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации» / Министерство просвещения Российской Федерации. URL: https://edu.gov.ru/national-project/projects/patriot/.
57. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию / Президент России. 29.02.2024. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/73585.
58. Шойгу С.К.: концепция безопасности Союзного государства в сложных мировых условиях необходима / БелТА. 24.01.2025. URL: https://belta.by/society/view/shojgu-kontseptsija-bezopasnosti-sojuznogo-gosudarstva-v-slozhnyh-mirovyh-uslovijah-neobhodima-690952-2025/.
59. Савинов Л.В., Скорых Н.Н., Суходаева Т.С. Этнические аспекты безопасности: политологическое понимание. Государственное управление и право. 2025. № 2(6). URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=83003304.

Информация об авторах
Савинов Леонид Вячеславович – доктор политических наук, профессор, кафедра государственного и муниципального управления
Мик Иван Александрович – кандидат технических наук, кафедра государственного и муниципального управления

REFERENCES

1. Mik, I.A. (2024). National security: All-Russian priorities at the regional level. Vestnik Rossiiskoi natsii, (6), 37-47. https://elibrary.ru/item.asp?id=75140036/. (In Russ.)
2. Morgenthau, H.J. (1948). Politics among nations: The struggle for power and peace. Alfred A. Knopf. 489 p.
3. Wendt, A. (1999). Social theory of international politics. Cambridge University Press. 429 p.
4. Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). Security: A new framework for analysis. Lynne Rienner Publishers. https://doi.org/10.1515/9781685853808
5. Russian Federation. (2021, July 2). On the National Security Strategy of the Russian Federation (Decree No. 400). ConsultantPlus. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/. (In Russ.)
6. Foucault, M. (1972). The archaeology of knowledge. Routledge. 245 p.
7. Fairclough, N. (1995). Critical discourse analysis: The critical study of language. Longman. 265 p.
8. Van Dijk, T.A. (2008). Discourse and power. Palgrave Macmillan. 308 p.
9. Kokoshin, A.A. (2018). On strategic stability in the modern world. Polis. Political Studies, (4), 7-22. (In Russ.)
10. Karaganov, S.A. (2020). Russia in a world of power. Russia in Global Affairs, (3), 6-21. (In Russ.)
11. Yakunin, V.I. (2019). Civilizational identity of Russia. Scientific Aspect. 352 p. (In Russ.)
12. Dahl, R.A. (1983). Federalism and the democratic process. In J.R. Pennock & J.W. Chapman (Eds.), Liberal democracy: Nomos XXV (pp. 95-108). New York University Press.
13. Ostrom, V., Tiebout, C.M., & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. American Political Science Review, 55(4), 831-842.
14. Gel'man, V.Ya. (2019). Regional power in Russia: Evolution and transformation. Polis. Political Studies, (2), 36-52. (In Russ.)
15. Lapina, N.Yu. (2021). Regional policy in conditions of federal asymmetry. RANEPA. 296 p. (In Russ.)
16. Schultz, T.W. (1961). Investment in human capital. The American Economic Review, 51(1), 1-17.
17. Becker, G.S. (1993). Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education (3rd ed.). University of Chicago Press. 412 p.
18. Nye, J.S., Jr. Bound to lead: the changing nature of American power. New York: Basic Books, 1990. 307 p.
19. Nye, J.S., Jr. Soft power: the means to success in world politics. New York: PublicAffairs, 2004. 191 p.
20. Nye, J.S., Jr. Soft power and higher education / Forum for the Future of Higher Education. EDUCAUSE, 2005. URL: https://library.educause.edu/resources/2005/1/soft-power-and-higher-education.
21. Sadovnichii, V.A. (2022). Education as a factor of national security. Herald of the Russian Academy of Sciences, (5), 403-411. (In Russ.)
22. Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. (1997, April). Materials of the international conference "The role of the state in the formation and regulation of the market economy" (April 1997). http://council.gov.ru/media/files/41d45d432e61da38f3fc.pdf. (In Russ.)
23. Working group of the Presidium of the State Council of the Russian Federation. (2001, August 29). Report of the working group of the Presidium of the State Council of the Russian Federation on education reform "Educational policy of Russia at the present stage". President of Russia. http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/21905. (In Russ.)
24. President of Russia. (2005, August 26). Solemn meeting dedicated to the 1000th anniversary of Kazan. http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/23140. (In Russ.)
25. Expert Council of the Federation Council Committee on International Affairs. (2004). Russia in the new century: Foreign policy dimension. Collection of materials from meetings of the Expert Council of the Federation Council Committee on International Affairs (2004). Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. http://council.gov.ru/media/files/41d44f243403159cba92.pdf. (In Russ.)

26. Expert Council of the Federation Council Committee on International Affairs. (2005). Russia in the new century: Foreign policy dimension. Collection of materials from meetings of the Expert Council of the Federation Council Committee on International Affairs (2005). Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. http://council.gov.ru/media/files/41d44f2434089dd8618b.pdf. (In Russ.)
27. Expert Council of the Federation Council Committee on International Affairs. (2006). Russia in the new century: Foreign policy dimension. Collection of materials from meetings of the Expert Council of the Federation Council Committee on International Affairs (2006). Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. http://council.gov.ru/media/files/41d44f2436e3a6054c18.pdf. (In Russ.)
28. Scientific and Expert Council under the Chairman of the Federation Council. (2007, July 6). Social models of Russian regions and the innovation factor of their sustainable development: Collection of materials from the meeting of the Scientific and Expert Council under the Chairman of the Federation Council (July 6, 2007). Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. http://council.gov.ru/media/files/41d44f2437481c117095.pdf. (In Russ.)
29. Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. (2008, March 14). Economic integration within the Commonwealth of Independent States: Problems, prospects, legal support: Materials of parliamentary hearings (March 14, 2008). http://council.gov.ru/media/files/41d44f2439d8a1e08a3a.pdf. (In Russ.)
30. Scientific and Expert Council. (2008, May 26). Main directions for overcoming disparities in the socio-economic development of Russian regions: Collection of materials from the meeting of the Scientific and Expert Council (May 26, 2008). Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. http://council.gov.ru/media/files/41d44f2439508e2694f6.pdf. (In Russ.)
31. Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. (2009, October). Problems of the North and Arctic of the Russian Federation: Scientific and information bulletin (issue 10, October 2009). http://council.gov.ru/media/files/41d44f243f66198b075f.pdf. (In Russ.)
32. Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. (2010, October 26). The role and place of regional security in the national system of ensuring the national security of the Russian Federation: Analytical bulletin. http://council.gov.ru/media/files/41d44f2442cf2e622fef.pdf. (In Russ.)
33. North Caucasus Federal District. (2011, April 20). Strategy for socio-economic development of the North Caucasus Federal District until 2025. http://skfo.gov.ru/district/soc/sed/ (In Russ.)
34. Council on Interethnic Relations. (2013, February 19). Meeting of the Council on Interethnic Relations. President of Russia. http://www.kremlin.ru/events/councils/17536. (In Russ.)
35. Security Council of the Russian Federation. (2014, July 22). On issues of ensuring the sovereignty and territorial integrity of the Russian Federation. http://www.scrf.gov.ru/council/session/2058/ (In Russ.)
36. Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. (2015). Strategy for the development of education in the Russian Federation until 2025. http://council.gov.ru/media/files/41d536d68ee9fec15756.pdf. (In Russ.)
37. Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. (2015, May 21). Patriotic education of youth in the Russian Federation: State, problems and directions of development (information materials for the round table on May 21, 2015). http://council.gov.ru/media/files/APbuAgAbqlyaSRfFABb92ElAWED4RHPz.pdf. (In Russ.)
38. North-Western Federal District. (2015, December 3). President of the Russian Federation Vladimir Putin addressed the Federal Assembly with an annual Message. http://szfo.gov.ru/press/events/78/. (In Russ.)
39. Patrushev, N. P. (2017, January 16). Interview of N.P. Patrushev to "Russian Newspaper". Security Council of the Russian Federation. http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2148/ (In Russ.)
40. Committee on Education and Science. (2017, November 21). Parliamentary hearings of the Committee on Education and Science. State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. http://duma.gov.ru/news/24523/. (In Russ.)
41. North-Western Federal District. (2017, December 14). Large press conference of the President of the Russian Federation Vladimir Putin. http://szfo.gov.ru/press/events/1743/. (In Russ.)
42. State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. (2019, June 24). Parliamentary hearings "On measures to improve the quality of education in the Russian Federation". http://duma.gov.ru/news/45416/. (In Russ.)
43. Russian Newspaper. (2019, November 11). Patrushev: The US is trying to get rid of international legal frameworks. https://rg.ru/2019/11/11/patrushev-ssha-stremiatsia-izbavitsia-ot-mezhdunarodno-pravovyh-ramok.html. (In Russ.)
44. Central Federal District. (2020, October 30). Current issues of national security in the Central Federal District were discussed at the meeting of the Security Council of Russia. http://cfo.gov.ru/news/news_2020/50606/. (In Russ.)
45. Central Federal District. (2020, December 7). V.V. Putin: The Military Academy of the Strategic Missile Forces made a huge contribution to the development of science, higher military and technical education in Russia. http://cfo.gov.ru/news/news_2020/50668/. (In Russ.)
46. President of Russia. (2020, December 17). Large press conference of Vladimir Putin. http://kremlin.ru/events/president/news/64671. (In Russ.)
47. TASS. (2021, October 6). The Security Council of the Russian Federation stated that refusing to condemn any terrorism in the world is dangerous. https://tass.ru/obschestvo/12594725. (In Russ.)
48. Russian Newspaper. (2021, November 21). Security Council of the Russian Federation: Risks of provocations in the Black Sea and Arctic have increased. https://rg.ru/2021/11/21/sovbez-rf-vozrosli-riski-provokacij-v-chernom-more-i-arktike.html. (In Russ.)
49. President of Russia. (2023, February 21). Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly. http://kremlin.ru/events/president/news/70565. (In Russ.)
50. President of Russia. (2023, April 5). Meeting of the Security Council of the Russian Federation. http://kremlin.ru/events/president/news/70870. (In Russ.)
51. Russian Federation. (2025, October 15). Decree of the President of the Russian Federation dated October 15, 2025 No. 738 "On the Concept of State Migration Policy of the Russian Federation for 2026-2030". Official Internet portal of legal information. http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202510150055. (In Russ.)

52. Council under the President of the Russian Federation for Science and Education. (2022, December 26). Meeting of the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation for Science and Education. Security Council of the Russian Federation. http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3407/. (In Russ.)
53. Patrushev, N.P. (2023, January 11). Secretary of the Security Council of the Russian Federation Nikolai Patrushev answered questions from the weekly "Arguments and Facts". Security Council of the Russian Federation. http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3409/. (In Russ.)
54. Patrushev, N.P. (2023, November 7). Secretary of the Security Council of Russia Nikolai Patrushev took part in the marathon "Knowledge. First". Security Council of the Russian Federation. http://www.scrf.gov.ru/news/speeches/3587/. (In Russ.)
55. Patrushev, N.P. (2023, January 11). Nikolai Patrushev – about the West and Ukraine. Arguments and Facts. https://aif.ru/politics/world/rossiyu_hotyat_prevratit_v_moskoviyu_nikolay_patrushev_o_zapade_i_ukraine. (In Russ.)
56. Ministry of Education of the Russian Federation. (n.d.). Federal project "Patriotic education of citizens of the Russian Federation". https://edu.gov.ru/national-project/projects/patriot/. (In Russ.)
57. President of Russia. (2024, February 29). Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly. http://kremlin.ru/events/president/news/73585. (In Russ.)
58. Shoigu, S.K. (2025, January 24). The concept of security of the Union State in difficult world conditions is necessary. BelTA. https://belta.by/society/view/shojgu-kontseptsija-bezopasnosti-sojuznogo-gosudarstva-v-slozhnyh-mirovyh-uslovijah-neobhodima-690952-2025/. (In Russ.)
59. Savinov, L.V., Skorykh, N.N., Sukhodaeva, T.S. (2025). Ethnic aspects of security: political science understanding. Public Administration and Law, 2(06). URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=83003304. (In Russ.)

Information about the authors
Leonid V. Savinov – Doctor of Political Sciences, Professor, Department of State and Municipal Administration
Ivan A. Mik – Candidate of Technical Sciences, Department of State and Municipal Administration

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) 04.01.2026
Поступила после рецензирования 27.01.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

UDC 339.5:330.3
JEL: M21, F23, L26
EDN: TANGHJ

Original scientific article
HAC 5.2.6. Management

COMPREHENSIVE ASSESSMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURIAL STRUCTURES IN FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY

Anastasia A. Ivakhnenko

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Donetsk Institute of Management Donetsk brunch of RANEPA, 283015, Russian Federation, Donetsk People's Republic, Donetsk, 163-a Chelyuskintsev str., e-mail: ivakhnenko-aa@ranepa.ru

Annotation. **Introduction.** The tightening of geo-economic risks, the transformation of international economic relations, and the high dynamism of the external environment objectively raise the requirements for the quality of sustainable development management of entrepreneurial structures in the field of foreign economic activity (FEA). Existing assessment methods focus primarily on financial and economic indicators, which does not provide a comprehensive diagnosis of the sustainability of FEA entities.

Methods. The methodological basis comprises systemic, comparative, and structural-logical analysis, the indicative approach, methods of strategic analysis and risk management, and expert methods.

Results. Five conceptual approaches to understanding sustainable development have been systematized (ecological-systemic, anthropocentric, the triune concept, cluster, and corporate sustainability); the expediency of applying the concept of corporate sustainability at the micro level has been substantiated. A systematization of indicators by functional areas has been proposed, taking into account the specifics of FEA. A diagnostic toolkit for comprehensive assessment has been developed, comprising seven interrelated blocks (economic, organizational-managerial, personnel, innovative-technological, foreign economic, resilience to external institutional risks, and socio-ecological) and a four-level architecture for forming an integrated assessment.

Discussion. Directions for using the assessment results in the strategic management system at the strategic, tactical, and operational levels have been identified, ensuring continuous monitoring, timely adaptation, and increased competitiveness of entrepreneurial structures under conditions of high uncertainty in the external environment.

Keywords: sustainable development, entrepreneurial structures, foreign economic activity, comprehensive assessment, diagnostic framework, indicative approach, strategic management, institutional risks, adaptability, competitiveness.

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: Ivakhnenko, A.A. (2026). Comprehensive assessment of sustainable development of entrepreneurial structures in foreign economic activity. Public administration and law, 3(11), 193-203. EDN: TANGHJ

© Ivakhnenko A.A., 2026

УДК 321.01
JEL: M21, F23, L26
EDN: TANGHJ

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.6. Менеджмент

КОМПЛЕКСНАЯ ОЦЕНКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СТРУКТУР В СФЕРЕ ВЭД

Анастасия Анатольевна Ивахненко

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Донецкий институт управления, 283015, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а, e-mail: ivakhnenko-aa@ranepa.ru

Аннотация. **Введение.** Ужесточение геоэкономических рисков, трансформация международных хозяйственных связей и высокая динамичность внешней среды объективно повышают требования к качеству управления устойчивым развитием предпринимательских структур в сфере внешнеэкономической деятельности (ВЭД). Существующие методики оценки ориентированы преимущественно на финансово-экономические показатели, что не обеспечивает комплексной диагностики устойчивости субъектов ВЭД.

Методы. Методологическую основу составили системный, сравнительный и структурно-логический анализ, индикативный подход, методы стратегического анализа и риск-менеджмента, экспертные методы.

Результаты. Систематизированы пять концептуальных подходов к пониманию устойчивого развития (эколого-системный, антропоцентрический, триединая концепция, кластерный, корпоративной устойчивости); обоснована целесообразность применения концепции корпоративной устойчивости для микроуровня. Предложена систематизация показателей по функциональным направлениям с учётом специфики ВЭД. Разработан диагностический инструментарий комплексной оценки, включающий семь взаимосвязанных блоков (экономический, организационно-управленческий, кадровый, инновационно-технологический, внешнеэкономический, устойчивость к внешним институциональным рискам, социально-экологический) и четырёхуровневую архитектуру формирования интегральной оценки.

Обсуждение. Определены направления использования результатов оценки в системе стратегического управления на стратегическом, тактическом и операционном уровнях, обеспечивающие непрерывный мониторинг, своевременную адаптацию и повышение конкурентоспособности предпринимательских структур в условиях высокой неопределённости внешней среды.

Ключевые слова: устойчивое развитие, предпринимательские структуры, внешнеэкономическая деятельность, комплексная оценка, диагностический инструментарий, индикативный подход, стратегическое управление, институциональные риски, адаптивность, конкурентоспособность.

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: Ивахненко А.А. Комплексная оценка устойчивого развития предпринимательских структур в сфере ВЭД. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 193-203. EDN: TANGHJ

Introduction

The current operating conditions of business structures are characterized by high dynamism in the external environment, complex geopolitical transformation, restructuring of global value chains, digitalization of business processes, and increased geo economic uncertainty. For entities engaged in foreign economic activity (FEA), these changes are accompanied by an increase in sanctions related, logistical, financial, institutional, and technological risks, which objectively raises the requirements for the quality of sustainable development management. Under these conditions, the stability of business structures is determined not only by the results of their financial and economic activities but also by their ability to adapt in a timely manner to changes in the external environment, to ensure the continuity of foreign economic processes, and to effectively utilize internal potential while maintaining competitive advantages in the long term.

Management practice shows that existing approaches to assessing sustainability are primarily focused on analyzing individual aspects of a company's activities, primarily financial and economic indicators. At the same time, the sustainable development of business entities engaged in foreign economic activity is shaped by a complex of interrelated factors (economic, organizational, innovative, personnel related, institutional, logistical, and

© Ивахненко А.А., 2026

foreign trade related). At the same time, their fragmented assessment does not provide a comprehensive understanding of the state and development prospects of business structures, which reduces the validity of the management decisions made and requires further development of a system of indicators that would allow taking into account the influence of external economic factors, integrating indicative methods and tools of strategic analysis, as well as risk assessment, into a unified diagnostic management system.

In this regard, a scientific task arises: to substantiate a comprehensive approach to assessing the sustainable development of business structures, which would ensure the provision of objective information about the state of the management object, the identification of factors limiting stability, the assessment of the level of adaptability to changes in the external environment, and the determination of priority areas for strategic development.

The purpose and objectives of the study

The aim of the article is to substantiate a comprehensive approach to assessing the sustainable development of business structures in the field of foreign economic activity based on the integration of indicative methods, risk management, and strategic analysis tools.

Research objectives:

to systematize the existing approaches to assessing the sustainable development of business structures;

summarize the indicators for assessing the stability of business structures, taking into account the specifics of foreign economic activity;

develop diagnostic tools for a comprehensive assessment of the sustainable development of business structures;

determine the directions for using the assessment results in the system of strategic management of sustainable development.

Research methods

The methodological basis of the study consisted of general scientific and special methods of scientific cognition. A systematic approach was used to study the sustainable development of entrepreneurial structures as a complex management object and to identify the interrelationships between its key components. Methods of analysis and synthesis were applied to systematize scientific approaches to assessing sustainable development and to generalize the existing methodological toolkit. A comparative analysis made it possible to identify the features of applying domestic and foreign approaches to assessing the sustainability of entrepreneurial structures in the field of foreign economic activity. The classification method was used to group factors and indicators of sustainability according to the main functional areas. The structural-logical modeling method was applied in the development of diagnostic tools for a comprehensive assessment of the sustainable development of business structures. The indicative approach was used to form a system of key indicators for assessing sustainability; strategic analysis methods were used to determine strategic development priorities; and risk management tools were used to identify and assess risk factors that affect the sustainability of foreign economic activity. The comprehensive application of these methods ensured the scientific validity of the proposed approach to assessing the sustainable development of business structures and the possibility of using it in the strategic management system.

The results of the study and their discussion

An analysis of the scientific literature shows that modern economic science has developed a wide range of approaches to understanding and assessing the sustainable development of business structures [Project approach to 1]. Despite the diversity of interpretations [Kuleshov, Kamchatov, 2, 3], most of them focus on certain aspects of sustainability, which leads to fragmented assessments and makes it difficult to compare them. Systematizing the existing approaches makes it possible to identify five main theoretical constructs, each of which focuses on different aspects of this multifaceted phenomenon (Fig. 1).

Let's examine each approach, highlighting its essence, the tools used for assessment, and the limitations of its application for business entities engaged in foreign trade.

The ecological-systemic approach focuses on environmental conservation and views sustainable development through the lens of biospheric constraints. Within this framework, environmental protection activities are recognized as the main element of ensuring development, and the key tool for assessing them is the index of adjusted net savings, calculated as the difference between the accumulation of fixed capital and investments in resource extraction, on the one hand, and the costs of restoring natural resources, compensating for environmental damage, and developing human capital, on the other. However, despite the possibility of quantitatively assessing the environmental component, the eco-systemic approach is difficult to calculate due to the need to assess damage and the complexity of adapting it to the micro-level of business structures.

The anthropocentric approach is based on the priority of meeting human needs, viewing scientific and technological progress as a key factor in ensuring sustainable development. Within this framework, it is assumed that innovations, technological modernization, and increased efficiency in resource use can reduce the dependence

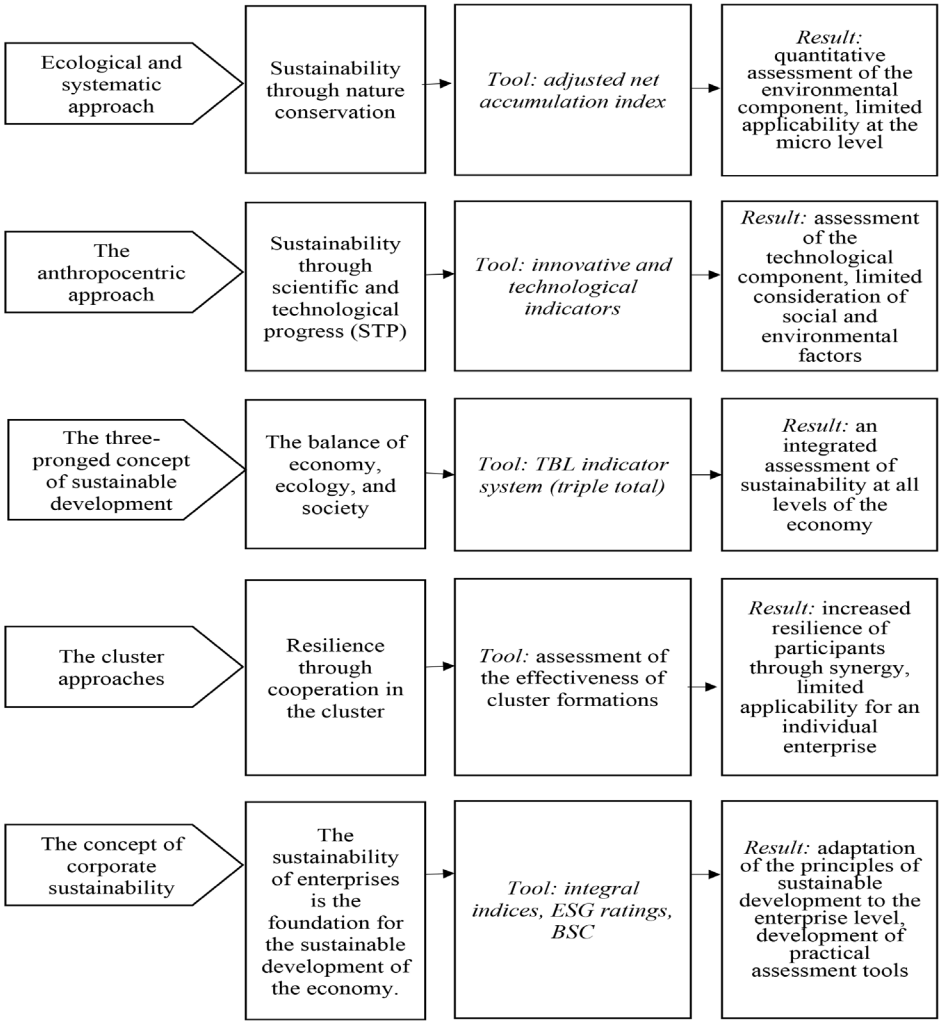

Figure 1. Systematization of approaches to assessing the sustainable development of business structures [compiled by the author]
Рисунок 1. Систематизация подходов к оценке устойчивого развития бизнес-структур [составлено автором]

of economic development on the scarcity of certain types of natural resources. The main focus is on innovative potential, technological development, and the ability of business structures to adapt to changes in the external environment. At the same time, the focus primarily on technological and economic aspects leads to an insufficient consideration of social, environmental, and institutional factors, which limits the possibilities for applying this approach to a comprehensive assessment of the sustainable development of business structures engaged in foreign trade.

The triune concept of sustainable development is based on the principle of interdependence of three main aspects of development (ecology, economy, and social sphere). According to this approach, sustainable development is achieved through a balanced consideration of economic, social, and environmental interests, which are viewed as complementary elements of a single system. Sustainability is assessed based on a set of quantitative and qualitative indicators used at various levels of governance (national, sectoral, and the level of business structures). This approach is one of the most comprehensive and is widely used in international practice, including ESG assessment systems and non-financial reporting, as it allows for the formation of an integrated characterization of sustainable development. At the same time, its practical application is associated with the need to process a significant amount of heterogeneous information, which requires adapting the indicator system to the industry specifics and the peculiarities of foreign trade operations.

The cluster approach views sustainable development as the result of effective interaction among participants in territorially and functionally interconnected business structures united into clusters. It is assumed that cooperation, knowledge exchange, shared use of resources, and the development of production and logistics links contribute to increasing the resilience of both individual participants and the cluster system as a whole. This approach is most effective for assessing resilience at the regional and sectoral levels; however, its application to an individual

business structure is limited, as it depends on the level of development of cooperative links, the institutional environment, and the efficiency of the cluster's operation.

The concept of corporate sustainability views sustainable development through the lens of the sustainable functioning and long-term development of individual business structures. Unlike macro-oriented concepts, this approach shifts the focus to the micro level, considering the sustainability of an enterprise as the foundation for the sustainable development of the economy as a whole. The concept involves a comprehensive assessment of the economic, organizational, social, environmental, and managerial aspects of a company's activities, which makes it possible to take into account the specifics of its operation and the particularities of carrying out foreign economic activity. The practical value of this approach lies in the possibility of developing diagnostic tools and scientifically grounded management decisions aimed at increasing the resilience, adaptability, and competitiveness of business structures in conditions of high environmental dynamism.

The systematization of conceptual approaches has shown that each of them reflects certain aspects of the sustainable development of business structures, but does not provide a comprehensive assessment of their functioning in the context of foreign economic activity. This is due to the fact that the existing approaches are focused either on individual components of sustainability (economic, environmental, social) or on a specific level of management (macro-, meso-, micro-level), whereas foreign economic activity is shaped by a combination of interrelated internal and external factors. In this regard, it is necessary to consider a unified system of indicators for assessing the sustainable development of business structures, which would allow taking into account the specifics of foreign economic activity. Such a system should provide comprehensive diagnostics of the state of the enterprise, reflect the level of its adaptability to changes in the external environment, take into account the impact of external economic risks, logistical and institutional factors, and create an information basis for making strategic management decisions. To this end, it seems advisable to systematize the existing indicators for assessing the sustainability of business structures, identify their analytical capabilities and limitations, and justify the composition of indicators that best reflect the specifics of the functioning of subjects of foreign economic activity (Table 1).

Table 1. Systematization of indicators for assessing the sustainable development of business structures, taking into account the specifics of foreign economic activity [compiled by the author]
Таблица 1. Систематизация показателей для оценки устойчивого развития бизнес-структур с учётом специфики внешнеэкономической деятельности [составлено автором]

Indicators	Characteristic	Taking into account the specifics of foreign economic activity	Limitations
Economic			
Profitability, liquidity, financial stability, business activity	Financial stability	Partly	They do not reflect external risks
Production and operational			
Capacity utilization, productivity, innovation activity	Operational efficiency	Partly	They do not take into account the external environment
Foreign economic relations			
Export revenue, market diversification, import dependence, logistical resilience	Stability of foreign economic activity	Completely	Special data is needed
Organizational and managerial			
Management quality, digitalization, adaptability, risk management	Adaptability	Completely	The difficulty of quantification
Personnel			
Qualification, turnover, training, engagement	Personnel sustainability	Partly	A significant proportion of qualitative assessments
Innovative and technological			
R&D, digital maturity, technological renewal	Innovative potential	Completely	High variability of industries
Socio-ecological			
Environmental indicators, social responsibility, corporate governance	Long-term sustainability	Completely	insufficient adaptation to foreign economic activity

The systematization of indicators for assessing the sustainable development of business structures shows that the existing methodological approaches are primarily focused on analyzing individual aspects of a company's activities and do not provide for a comprehensive consideration of the factors that determine the sustainability of entities engaged in foreign economic activity. Financial and economic indicators are the most developed, while the organizational, managerial, logistical, institutional, innovative, and foreign economic characteristics that determine the ability of business structures to adapt to changes in the external environment are presented in a fragmented manner and are not integrated into a unified assessment system.

The results obtained allow us to conclude that it is necessary to develop a comprehensive diagnostic toolkit based on the integration of economic, organizational, human resources, innovation, logistics, and foreign economic indicators with methods of strategic analysis and risk management. This will not only ensure an objective assessment of the current level of sustainable development of business structures but will also make it possible to identify factors limiting their development, determine reserves for increasing adaptability, and substantiate priority areas of strategic management.

In this regard, the next stage involves developing diagnostic tools for a comprehensive assessment of the sustainable development of business structures in the field of foreign economic activity, which will provide an integrated assessment of the level of sustainability, identify critical areas of operation, and offer information support for making management decisions in conditions of high environmental dynamism.

Since the effectiveness of managing the sustainable development of business entities in the field of foreign economic activity largely depends on the quality of the information and analytical support for the decision-making process, diagnostic tools must perform not only an evaluative but also a prognostic function. This makes it possible to ensure the timely identification of factors limiting stability, to determine the level of the enterprise's adaptability to changes in the external environment, and to substantiate the directions of strategic development.

Unlike existing methods, which are primarily focused on assessing a company's financial condition or individual components of its stability, the proposed diagnostic toolkit is based on the integration of an indicator-based approach, strategic analysis methods, and risk management. This makes it possible to take into account the influence of both internal factors affecting the operation of business structures and the specifics of foreign economic activity — including the high level of uncertainty in the external environment, changes in logistics routes, currency risks, sanctions restrictions, and the transformation of international markets. Based on a systemic understanding of sustainable development, the assessment is carried out using a number of interrelated analytical blocks, each of which characterizes a separate group of sustainability factors while simultaneously reflecting their impact on the achievement of the strategic goals of business structures (Table 2).

Table 2. Diagnostic tools for a comprehensive assessment of the sustainable development of business structures in the field of foreign trade activities [compiled by the author]
Таблица 2. Инструменты диагностики для комплексной оценки устойчивого развития бизнес-структур в сфере внешнеэкономической деятельности [составлено автором]

Purpose	Indicators	Methods	Management result
Economic sustainability			
Assessment of financial stability and performance	Profitability, liquidity, financial stability, capital turnover, investment activity	Ratio and comparative analysis, indicative assessment	Identification of financial constraints of development
Organizational and managerial stability			
Assessment of the effectiveness of the management system	The quality of strategic management and business processes, organizational flexibility, digital maturity.	Expert assessment, SWOT analysis, benchmarking	Improving management efficiency
Personnel sustainability			
Human capital assessment	Labor productivity, staff turnover, level of competencies, staff training, engagement	HR analytics, KPIs, expert assessment	Human resource development and reserve formation
Innovative and technological sustainability			
Assessment of the ability to develop	The level of digitalization, innovative activity, technological renewal, and automation.	Innovative audit, GAP analysis	Increasing the adaptability of entrepreneurial structures to the business environment

Continuation of table 2
Продолжение табл. 2

Purpose	Indicators	Methods	Management result
Foreign economic stability			
Evaluation of the effectiveness of foreign economic activity	Export activity, market diversification, import dependence, logistical resilience, currency risks.	PEST analysis, supply chain analysis, risk analysis	Ensuring the sustainable development of foreign economic activity
Resilience to external institutional risks			
Environmental impact assessment	Sanctions-related risks, regulatory changes, the level of external restrictions, compliance.	Risk management, scenario analysis	Reducing the impact of institutional and regulatory risks
Socio-ecological sustainability			
Assessment of long-term development	Corporate responsibility, environmental performance, working conditions, ESG indicators	ESG analysis, expert assessment	Improving the long-term sustainability of business structures

This diagnostic toolkit is characterized by its comprehensive nature and is focused on assessing the sustainable development of business structures as open socio-economic systems. Unlike traditional approaches, which are based primarily on the analysis of financial indicators, the proposed system combines seven interrelated diagnostic blocks that make it possible to assess not only the current state of the enterprise but also its ability to adapt to changes in the external environment. The integration of quantitative and qualitative indicators provides a comprehensive characterization of sustainability, and the combination of an indicator-based approach, strategic analysis, and risk management methods expands the system's analytical capabilities and increases the validity of the management decisions made.

Systematizing diagnostic blocks makes it possible to move from assessing individual aspects of activity to conducting a comprehensive diagnosis of the sustainable development of business structures. To ensure the integrity of the proposed approach, Fig. 2 presents the architecture of the diagnostic toolkit, which reflects the interrelationship between the assessment goals, analytical blocks, the methods used, and the final management decisions, and also demonstrates the sequence for forming an integrated assessment of sustainability and its use in the system of strategic management of business structures in the field of foreign economic activity.

The presented architecture of the diagnostic toolkit reflects the sequence of forming a comprehensive assessment of the sustainable development of business structures in the field of foreign economic activity. The proposed approach is based on the premise that a company's sustainability is the result of the interaction between the internal capabilities of business structures and the factors of the external environment that determine the conditions for carrying out foreign economic activity.

The first level characterizes the co-вокупности of external influences (geopolitical changes, sanctions restrictions, transformation of foreign markets, logistics risks, technological changes). Taking these factors into account makes it possible to assess not only the current state of business structures but also their ability to adapt to changing operating conditions.

The second level is represented by a system of diagnostic blocks of sustainability (economic, organizational and managerial, human resources, innovation and technological, foreign economic, external institutional risks, socio-ecological). Their comprehensive consideration ensures a transition from assessing individual indicators to a systemic analysis of the sustainable development of business structures.

The third level includes a set of assessment methods that combine an indicative approach, strategic analysis tools, risk management, and expert methods. Their integration makes it possible to determine not only the actual level of sustainability but also to identify the factors that limit the further development of business structures.

The fourth level ensures the formulation of management decisions aimed at increasing the adaptability of business structures, reducing the impact of external risks, developing internal resources, and ensuring the long-term sustainability of foreign economic activity.

The final element of the diagnostic toolkit's architecture is the expected results, which characterize the managerial effect of its application. A comprehensive assessment makes it possible to form an objective view of the level of sustainable development of business structures, to identify key risks and development reserves, to improve the quality of information and analytical support for management decisions, to ensure timely

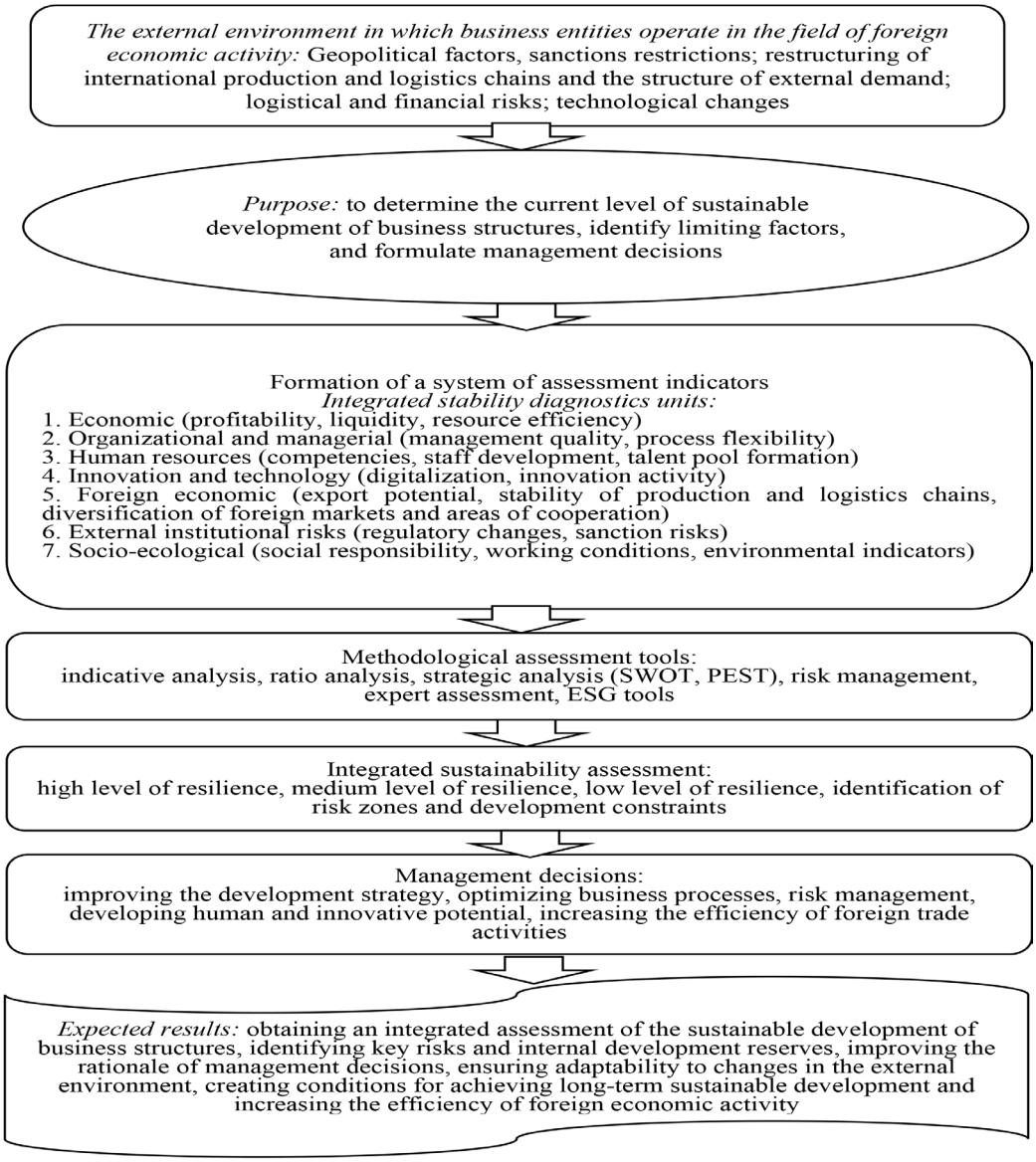

Figure 2. Architecture of the diagnostic tools for a comprehensive assessment of the sustainable development of business structures in the field of foreign trade [compiled by the author]
Рисунок 2. Архитектура диагностических инструментов для комплексной оценки устойчивого развития бизнес-структур в сфере внешней торговли [составлено автором]

adaptation to changes in the external environment, and to create prerequisites for strengthening competitive positions and increasing the efficiency of foreign economic activity.

The presented diagnostic tools are not limited to determining the current level of sustainable development of business structures. Its practical value lies in the possibility of using the results of a comprehensive assessment in the strategic management system, ensuring the relationship of the analytical stage with the process of developing and implementing management decisions. This allows us to move from the assessment of the state of the management object to the formation of a comprehensive assessment aimed at increasing the sustainability of business structures in the field of foreign economic activity (Fig. 3).

The results of a comprehensive assessment of sustainable development serve as an information and analytical basis for the strategic management of business structures in the field of foreign economic activity. Their use ensures an objective assessment of the current state of the enterprise, the identification of factors limiting sustainable development, and the determination of areas for improving the management system, taking into account changes in the external and internal environment.

At the strategic level, the diagnostic results make it possible to clarify the goals and priorities for the development of business structures, adjust the foreign economic activity strategy, identify promising areas for market diversification, improve export policy, and enhance competitiveness. In addition, a comprehensive assessment creates the basis for developing long-term sustainable

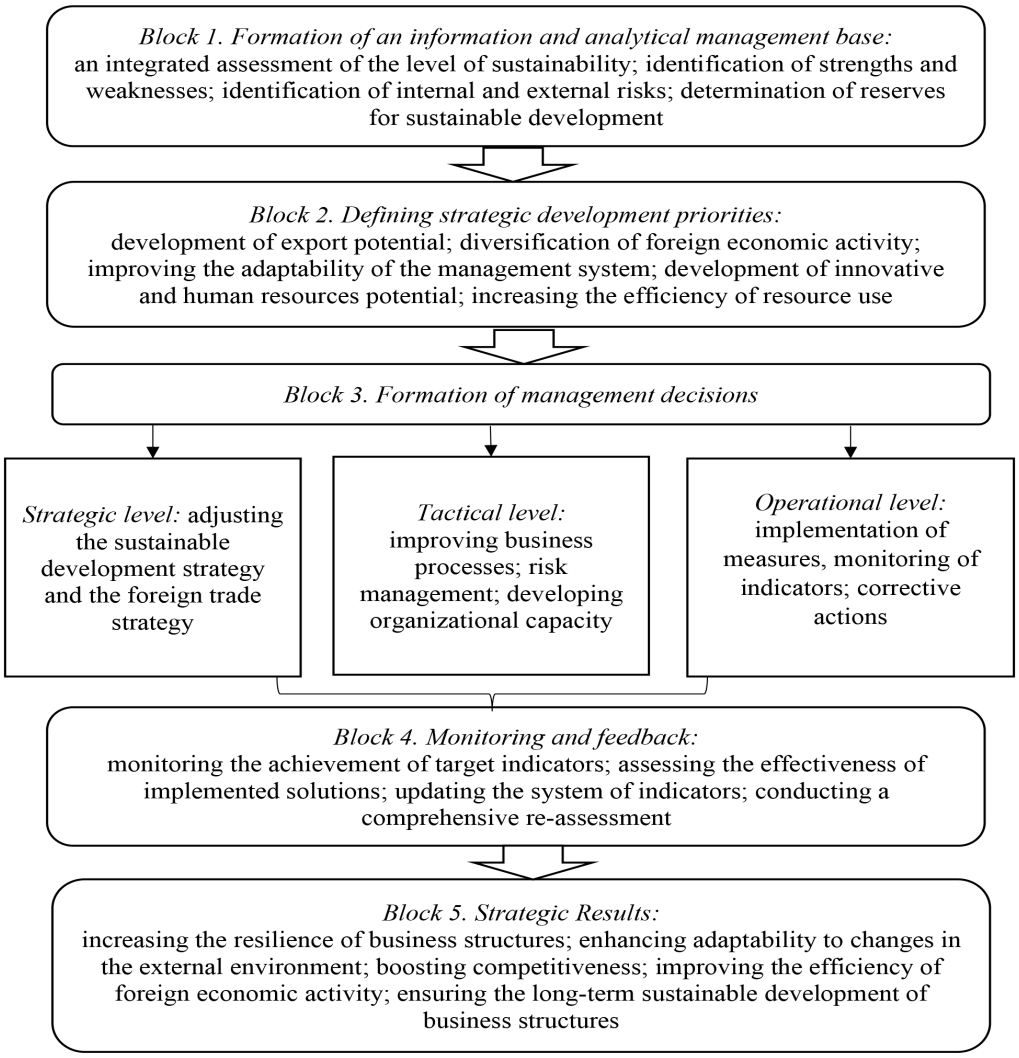

Figure 3. Comprehensive assessment of the sustainable development of business structures in the field of foreign trade [compiled by the author]
Рисунок 3. Комплексная оценка устойчивого развития бизнес-структур в сфере внешней торговли [составлено автором]

development programs aimed at increasing the adaptability of business structures to external challenges.

At the tactical level, the assessment results are used to improve organizational and management processes, optimize business processes, develop human resources, increase the efficiency of resource use, and enhance the risk management system, which ensures the consistency of decisions made and increases the effectiveness of implementing strategic initiatives.

At the operational level, the diagnostic results make it possible to continuously monitor key sustainability indicators, promptly identify deviations from target benchmarks, and develop corrective measures. Regular assessment ensures continuous feedback between the diagnostic and management processes, which helps to increase the flexibility of the management system and enable business structures to adapt timely to changes in the external environment.

The results of a comprehensive assessment acquire particular importance in the context of foreign economic activity, as they make it possible to take into account the impact of geopolitical, institutional, logistical, and market factors on the stability of business structures. This makes it possible to predict potential risks, select the most effective options for strategic response, and increase the stability of foreign economic activity in conditions of high uncertainty. Thus, the developed diagnostic tools perform not only an evaluative but also a management function, providing an informational basis for making strategic decisions aimed at increasing the adaptability, competitiveness, and sustainable development of business structures in the field of foreign economic activity.

Conclusions

As a result of solving the first task, modern theoretical and methodological approaches to studying the sustainable development of entrepreneurial structures have been systematized. It has been established that existing concepts reflect certain aspects of ensuring sustainability, but do not fully take

into account the specific features of the functioning of entrepreneurial structures in the field of foreign economic activity. The expediency of using the concept of corporate sustainability has been substantiated as the most suitable for the tasks of a comprehensive assessment of sustainable development at the level of an individual entrepreneurial structure.

In addressing the second task, the existing approaches and indicators for assessing the sustainable development of business structures were summarized. A systematization of these approaches was proposed, organized around key functional areas and taking into account economic, organizational and managerial, innovative and technological, personnel, and foreign economic characteristics of activities, as well as resilience to external institutional risks, which ensures a comprehensive analysis of the factors determining the sustainable development of business structures in the field of foreign economic activity.

As a result of solving the third task, a diagnostic toolkit for a comprehensive assessment of the sustainable development of business structures has been developed, based on the integration of an indicative approach, strategic analysis tools, and risk management. The proposed system ensures a consistent diagnosis of the state of a business structure, identifies factors limiting sustainable development, assesses the level of adaptability to changes in the external environment, and forms an information and analytical basis for making management decisions.

In addressing the fourth task, the directions for using the results of a comprehensive assessment in the system of strategic management of the sustainable development of business structures have been identified. A model has been developed for integrating diagnostic results into the processes of strategic planning, decision-making, and adjustment of management decisions, ensuring continuous monitoring, timely adaptation of the management system to changes in the external environment, and an increase in the efficiency of foreign economic activity.

Thus, the research results made it possible to develop a comprehensive approach to assessing the sustainable development of business structures in the field of foreign economic activity, ensuring the interconnection of diagnostic procedures with the strategic management system. The practical application of the developed approach helps to increase the validity of management decisions, enhance the adaptability of business structures, boost their competitiveness, and create conditions for long-term sustainable development in a highly dynamic external environment.

REFERENCES

1. Project approach to the implementation of the concept of sustainable development in the company: monograph (2024). / V.M. Anshin, E.S. Glazovskaya, E.Yu. Pertseva. Moscow: Research Center INFRA-M, 2024. 267 p. ISBN: 978-5-16-012011-9. DOI: 10.12737/18398. (In Russ.)

2. Kuleshova, L.V., Ivakhnenko, A.A. (2024). Factors of sustainable development of enterprises – subjects of foreign economic activity in the Donetsk People's Republic. In: Management of Strategic Development of Main Spheres and Branches of the National Economy in the Context of Modern Challenges: materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference with International Participation, Donetsk, November 07, 2024. Donetsk: Donetsk Academy of Management and Public Administration, 517-522. EDN: ITALWR. (In Russ.)

3. Kamchatova, E.Yu., Ogurtsov, A.A. (2025). Theoretical approaches and interpretations of the concept of sustainable business development. The Eurasian Scientific Journal, 17(4). URL: https://esj.today/PDF/57FAVN425.pdf. (In Russ.)

4. Avezov, A.Kh. (2020). Modern concepts of sustainable development of the region and methodological approaches to assessing its level. Bulletin of PITTU named after Academician M.S. Osimi, 1(14), 104-120. EDN: RTLGUY. (In Russ.)

5. Kuklina, E.A., Babaev, E.A. (2022). ESG-transformation of oil-producing companies of Russia and Azerbaijan through the prism of ratings. Scientific Works of the North-Western Institute of Management of RANEPA, 54(2), 67-77. (In Russ.)

6. Shiyan, A.A. (2022). Modern challenges of the ESG agenda. Economic Vector, 31(4), 31-35. (In Russ.)

7. Semenova, N.N. (2023). ESG-transformation of Russian companies in the interests of sustainable development. Economics. Taxes. Law, 16(3), 57-65. DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-3-57-65. EDN: KIXJYM. (In Russ.)

8. Degtyareva, V.V. (2023). Algorithm for calculating the ESG-index of corporate innovation management of industrial enterprises. Innovations and Investments, 11, 295-300. (In Russ.)

9. Degtyareva, V.V. (2022). Analysis of the impact of ESG factors on the management of corporate innovations and investments. Modern Economics: Problems and Solutions, 4(148), 82-93. DOI: 10.17308/meps.2022.4/9233. (In Russ.)

10. Degtyareva, V.V. (2023). Criteria of the ESG concept of corporate innovation management of industrial enterprises. Innovations and Investments, 5, 16-19. (In Russ.)

11. Degtyareva, V.V. (2023). Substantiation of elements of decision-making schemes for managing pro-social and environmental corporate innovations of industrial enterprises. Bulletin of the University, 3, 21-29. DOI: 10.26425/1816-4277-2023-3-21-29. (In Russ.)

12. Avakov, V.A., Shinkevich, A.I. (2024). System of performance indicators of the ESG concept: state and prospects of assessment. Bulletin of Samara University. Economics and Management, 3, 59-68. DOI: 10.18287/2542-0461-2024-15-3-59-68. (In Russ.)

13. Sidorchukova, E.V., Sergeeva, V.A., Stebleva, E.A. (2024). Gap analysis as an effective analytical tool. Natural-Humanitarian Studies, 4(54), 216-222. (In Russ.)
14. Kapranova, L.D., Polishchuk, O.A. (2023). ESG-transformation as a paradigm of sustainable development of the Russian economy. The Eurasian Scientific Journal, 15(3). URL: https://esj.today/PDF/18ECVN323.pdf. (In Russ.)
15. Shemyakina, T.Yu. (2023). Problems of supply chain risk management. Problems of Risk Analysis, 20(4), 78-86. https://doi.org/10.32686/1812-5220-2023-20-4-78-86. (In Russ.)
16. Petrov, S.P. (2025). Sustainable development, corporate sustainability and corporate social responsibility: hierarchy of concepts in the context of firm behavior. World of Economics and Management, 25(3), 120-136. DOI: 10.25205/2542-0429-2025-25-3-120-136. (In Russ.)
17. Ryakhovskaya, A.N. (2026). Risk management – the basis of business sustainability: textbook. Moscow: INFRA-M. 256 p. ISBN 978-5-16-022241-7. (In Russ.)

Information about the author
Anastasia A. Ivakhnenko – Postgraduate student at the Department of Foreign Economic Activity Management

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Проектный подход к реализации концепции устойчивого развития в компании: монография / В.М. Аньшин, Е.С. Глазовская, Е.Ю. Перцева. Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2024. 267 с. ISBN: 978-5-16-012011-9. DOI 10.12737/18398.
2. Кулешова Л.В., Ивахненко А.А. Факторы устойчивого развития предприятий-субъектов ВЭД в Донецкой Народной Республике. Управление стратегическим развитием основных сфер и отраслей народного хозяйства в условиях современных вызовов: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Донецк, 7 ноября 2024 года. Донецк: Донецкая академия управления и государственной службы, 2024. С. 517-522. EDN: ITALWR.
3. Камчатова Е.Ю., Огурцов А.А. Теоретические подходы и трактовки концепции устойчивого развития бизнеса. Вестник евразийской науки. 2025. Т. 17, № 4. URL: https://esj.today/PDF/57FAVN425.pdf.
4. Авезов А.Х. Современные концепции устойчивого развития региона и методические подходы к оценке её уровня. Вестник ПИТТУ имени академика М.С. Осими. 2020. № 1(14). С. 104-120. EDN: RTLGUY.
5. Куклина Е.А., Бабаев Э.А. ESG-трансформация нефтедобывающих компаний России и Азербайджана сквозь призму рейтингов. Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2022. Т. 54, № 2. С. 67-77.
6. Шиян А.А. Современные вызовы ESG-повестки. Экономический вектор. 2022. Т. 31, № 4. С. 31-35.
7. Семёнова Н.Н. ESG-трансформация российских компаний в интересах устойчивого развития. Экономика. Налоги. Право. 2023. Т. 16, № 3. С. 57-65. DOI 10.26794/1999-849X-2023-16-3-57-65. EDN: KIXJYM.
8. Дегтярева В.В. Алгоритм расчёта ESG-индекса управления корпоративными инновациями промышленных предприятий. Инновации и инвестиции. 2023. № 11. С. 295-300.
9. Дегтярева В.В. Анализ влияния ESG-факторов на управление корпоративными инновациями и инвестициями. Современная экономика: проблемы и решения. 2022. № 4(148). С. 82-93. DOI: 10.17308/meps.2022.4/9233.
10. Дегтярева В.В. Критерии ESG-концепции управления корпоративными инновациями промышленных предприятий. Инновации и инвестиции. 2023. № 5. С. 16-19.
11. Дегтярева В.В. Обоснование элементов схем принятия решений по управлению просоциальными и экологическими корпоративными инновациями промышленных предприятий. Вестник университета. 2023. № 3. С. 21-29. DOI: 10.26425/1816-4277-2023-3-21-29.
12. Аваков В.А., Шинкевич А.И. Система показателей эффективности ESG-концепции: состояние и перспективы оценки. Вестник Самарского университета. Экономика и управление. 2024. № 3. С. 59-68. DOI: 10.18287/2542-0461-2024-15-3-59-68.
13. Сидорчукова Е.В., Сергеева В.А., Стеблева Е.А. Gap-анализ как эффективный аналитический инструмент. Естественно-гуманитарные исследования. 2024. № 4(54). С. 216-222.
14. Капранова Л.Д., Полищук О.А. ESG-трансформация как парадигма устойчивого развития экономики России. Вестник евразийской науки. 2023. Т. 15, № 3. URL: https://esj.today/PDF/18ECVN323.pdf.
15. Шемякина Т.Ю. Проблемы управления рисками цепочки поставок. Проблемы анализа риска. 2023. Т. 20, № 4. С. 78-86. https://doi.org/10.32686/1812-5220-2023-20-4-78-86.
16. Петров С.П. Устойчивое развитие, корпоративная устойчивость и корпоративная социальная ответственность: иерархия концепций в контексте поведения фирм. Мир экономики и управления. 2025. Т. 25, № 3. С. 120-136. DOI 10.25205/2542-0429-2025-25-3-120-136.
17. Ряховская А.Н. Риск-менеджмент – основа устойчивости бизнеса: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2026. 256 с. ISBN 978-5-16-022241-7.

Информация об авторе
Ивахненко Анастасия Анатольевна – аспирант кафедры менеджмента внешнеэкономической деятельности

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) 21.02.2026
Поступила после рецензирования 06.07.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 340.5, 342.15
JEL: K10, H11
EDN: TMZPVH

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

ПАРАДИГМА ПРАВОВЫХ ДЕТЕРМИНАНТ ФОРМИРОВАНИЯ СУВЕРЕННОЙ ЦИФРОВОЙ ЭКОСИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Инна Лиуановна Шидова[1],
Карина Лиуановна Темирчиева[2]

[1]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Кабардино-Балкарский государственный аграрный университет имени В.М. Кокова», 360000, Российская Федерация, Кабардино-Балкарская республика, г. Нальчик, ул. Ленина, д. 1, к.В, e-mail: 07_kbr_01@mail.ru, https://orcid.org/0009-0000-6905-6190
[2]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Кабардино-Балкарский государственный университет имени Х.М. Бербекова», 360000, Российская Федерация, Кабардино-Балкарская республика, г. Нальчик, ул. Чернышевского, д. 173, e-mail: karina.temirchieva@mail.ru

Аннотация. **Введение.** В настоящей статье проводится комплексный междисциплинарный анализ современного состояния и динамических тенденций развития нормативно-правовой базы, регулирующей процессы глубинной цифровой трансформации публичной власти в Российской Федерации. Исследование актуализировано периодом системных геополитических и технологических изменений, требующих пересмотра устоявшихся подходов к управлению. Автор рассматривает генезис и становление сложной многоуровневой законодательной архитектуры как целенаправленного системного ответа государства на вызовы четвёртой промышленной революции.

Методы. Методологическую основу исследования составили методы системного и структурно-функционального анализа, позволившие рассмотреть законодательную архитектуру в её иерархической целостности. Междисциплинарный характер работы потребовал использования сравнительно-правового метода для выявления коллизий между нормами различных отраслей права, а также элементов прогнозирования для определения векторов развития data-центричных моделей управления. Кроме того, в работе применён метод критической интерпретации для выявления имманентных внутренних противоречий исследуемой правовой материи.

Результаты. В ходе исследования автором последовательно выделены концептуальные стратегические основания цифровой трансформации публичной власти и её ключевые структурные элементы. Особое научное и практическое внимание уделено критическому анализу формирующихся новых правовых режимов, в частности: правовому режиму цифровых платформ как инструментов суверенного развития, регулированию технологий искусственного интеллекта, определению правового статуса данных как стратегического актива. В результате анализа выявлена и обоснована фундаментальная коллизия современного этапа – противоречие между ускоряющейся логикой инновационно-технологического развития, с одной стороны, и императивами национальной кибербезопасности и цифрового суверенитета – с другой.

Обсуждение. Выявленная коллизия между инновациями и безопасностью требует поиска новых правовых компромиссов и не является статичной. На основе проведённого исследования в статье формулируются перспективные стратегические векторы эволюции правового регулирования. Автор приходит к выводу о неизбежности перехода от реактивной к проактивной, data-центричной модели государственного управления. Ключевым итогом эволюции видится построение технологически независимой национальной цифровой экосистемы, что требует дальнейшего совершенствования выявленных правовых режимов в направлении гармонизации интересов технологического прогресса и национальной безопасности.

Ключевые слова: цифровизация государственного и муниципального управления, нормативно-правовое регулирование, государственные цифровые платформы, технологический суверенитет, адаптивное законодательство.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Шидова И.Л., Темирчиева К.Л. Парадигма правовых детерминант формирования суверенной цифровой экосистемы государственного и муниципального управления. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 204-215. EDN: TMZPVH

© Шидова И.Л., Темирчиева К.Л., 2026

UDC 340.5, 342.15
JEL: K10, H11
EDN: TMZPVH

Original scientific article
HAC 5.2.7. Public and municipal administration

PARADIGM OF LEGAL DETERMINANTS FOR THE FORMATOIN OF A SOVEREING DIGITAL ECOSYSTEM FOR STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

Inna L. Shidova[1],
Karina L. Temirchieva[2]

[1]Federal state budgetary educational institution of higher education "Kabardino-Balkarian State Agrarian University named after V.M. Kokov", 360000, Russian Federation, Kabardino-Balkarian Republic, Nalchik, 1, Lenina Str., e-mail: 07_kbr_01@mail.ru, https://orcid.org/0009-0000-6905-6190
[2]Federal state budgetary educational institution of higher education "Kabardino-Balkarian State University named after Kh.M. Berbekov", 360000, Russian Federation, Kabardino-Balkarian Republic, Nalchik, 173, Chernyshevskogo Str., e-mail: karina.temirchieva@mail.ru

Annotation. **Introduction.** This article provides a comprehensive interdisciplinary analysis of the current state and dynamic development trends of the legal framework governing the deep digital transformation of public administration in the Russian Federation. The study is relevant to a period of systemic geopolitical and technological changes requiring a revision of established approaches to governance. The author examines the genesis and development of a complex multi-layered legislative architecture as a targeted, systemic government response to the challenges of the Fourth Industrial Revolution.

Methods. The methodological basis of the study was formed by methods of systemic and structural-functional analysis, allowing for an examination of the legislative architecture in its hierarchical integrity. The interdisciplinary nature of the study required the use of a comparative legal method to identify conflicts between norms of various branches of law, as well as forecasting elements to determine the development vectors of data-centric governance models. Furthermore, the study utilized a critical interpretation method to identify inherent internal contradictions in the legal framework under study.

Results. In the course of the study, the author consistently identified the conceptual strategic foundations of the digital transformation of public administration and its key structural elements. Particular scientific and practical attention is given to a critical analysis of emerging new legal regimes, in particular: the legal regime of digital platforms as tools for sovereign development, the regulation of artificial intelligence technologies, and the definition of the legal status of data as a strategic asset. The analysis revealed and substantiated a fundamental conflict of the current stage: the contradiction between the accelerating logic of innovative and technological development, on the one hand, and the imperatives of national cybersecurity and digital sovereignty, on the other.

Discussion. The identified conflict between innovation and security requires the search for new legal compromises and is not static. Based on the conducted research, the article formulates promising strategic vectors for the evolution of legal regulation. The author concludes that the transition from a reactive to a proactive, data-centric model of public administration is inevitable. The key outcome of this evolution is the creation of a technologically independent national digital ecosystem, which requires further improvement of the identified legal regimes in the direction of harmonizing the interests of technological progress and national security.

Keywords: digitalization of public and municipal administration, legal regulation, state digital platforms, technological sovereignty, and adaptive legislation.

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

For citation: Shidova, I.L., Temirchieva, K.L. (2026). The paradigm of legal determinants for the formation of a sovereign digital ecosystem for state and municipal administration. Public administration and law, 3(11), 204-215. EDN: TMZPVH

Введение

Процесс цифровой трансформации государственного и муниципального управления представляет собой один из наиболее значимых и масштабных институциональных процессов начала XXI века, носящий глобальный характер и кардинальным образом трансформирующий традиционные многовековые механизмы осуществления публичной власти, формы и каналы взаимодействия государства с гражданами и бизнесом, а также внутренние административные и управленческие процессы [1; 2]. Этот феномен, выходящий далеко за рамки простой автоматизации рутинных операций, затрагивает самые основы социального контракта, переопределяя понятия суверенитета, подотчётности и эффективности власти в условиях становления общества, основанного на данных.

В Российской Федерации данный процесс, инициированный в рамках общемирового тренда, постепенно вышел за первоначальные рамки точечной технологической модернизации отдельных услуг, трансформировавшись в масштабный, комплексный национальный проект стратегического уровня по построению целостного «цифрового государства» (digital state) [3; 4]. Данная трансформация носит

© Shidova I.L., Temirchieva K.L., 2026

нелинейный и многовекторный характер, развиваясь одновременно на нескольких уровнях: организационном (перестройка процессов), технологическом (внедрение новых платформ), правовом (создание регуляторной среды) и социальном (изменение модели взаимодействия). Особенностью российской траектории является её синхронизация с курсом на технологический суверенитет, что придаёт процессу дополнительную геополитическую и экономическую значимость в условиях нарастающих санкционных ограничений и глобальной технологической конкуренции.

В этом контексте нормативно-правовое регулирование выполняет не только пассивную функцию легитимного правового оформления уже произошедших технологических изменений, но и приобретает активную, опережающую роль, формируя желаемые траектории развития, устанавливая социально приемлемые и безопасные границы для технологических инноваций, распределяя возникающие риски и создавая стабильные институциональные условия для широкого внедрения новых цифровых решений в практику публичного управления [5; 6; 7]. Законодательство становится своего рода «дорожной картой» и «правилами игры», которые определяют, какие технологии могут быть использованы, на каких условиях, кто несёт ответственность за их последствия и каким образом защищаются права граждан. Эта новая роль права порождает ряд методологических вызовов, связанных с необходимостью балансировать между гибкостью, требуемой для инноваций, и стабильностью, необходимой для правовой определённости.

Современный этап, приходящийся на середину 2020-х годов, характеризуется качественным переходом от решения преимущественно технических задач технологического и организационного характера к комплексному, системному правовому оформлению сложных цифровых экосистем, в которых государство выступает не только регулятором, но и ключевым оператором и интегратором [8; 9]. Если предыдущее десятилетие было в основном посвящено созданию базовых каналов цифровой связи, унифицированной инфраструктуры и пользовательских интерфейсов (портал госуслуг), то текущий период знаменует собой стратегический переход к установлению детализированных правовых режимов для контента, циркулирующего в этих каналах, и, что наиболее важно, для юридических последствий его автоматизированной, алгоритмической обработки системами искусственного интеллекта [3; 6; 10].

Данный переход знаменует эволюцию от понимания данных как второстепенного ресурса к их статусу стратегического актива и публичного блага, требующего новых правовых режимов. Одновременно происходит смещение фокуса с простой автоматизации рутинных процессов на алгоритмизацию принятия решений, что влечёт за собой делегирование части государственных функций автономным системам и необходимость пересмотра механизмов ответственности. Кульминацией этих процессов становится трансформация «электронного правительства» в «платформенное государство», функционирующее как экосистема с открытыми сервисными интерфейсами (API), что требует принципиально иного регулирования межсубъектного взаимодействия.

Цель исследования

Целью данной научной статьи является проведение всестороннего анализа архитектурных принципов, содержательных характеристик, выявленных системных противоречий и перспективных направлений эволюции нормативно-правовой базы цифровизации государственного и муниципального управления в современных условиях.

Для достижения этой цели в статье последовательно решаются следующие задачи: реконструкция поэтапной эволюции нормативной базы; анализ её внутренней архитектуры и принципов построения; выявление системных коллизий и «узких мест»; построение прогностических сценариев развития регулирования с учётом технологических трендов и геополитического контекста.

Методы исследования

Эмпирическую базу исследования составили нормативно-правовые акты Российской Федерации, формирующие архитектуру цифрового государства, а также доктринальные источники и аналитические материалы [11; 12]. Ключевыми документами для анализа явились: Стратегия развития информационного общества на 2017-2030 годы (Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы»), национальная программа «Экономика данных и цифровая трансформация государства» (во исполнение Указа 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»), а также основополагающие федеральные законы: «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ), «О персональных данных» (от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ), «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ), а также законы инфраструктурного и фронтирного этапов (№ 220-ФЗ, № 253-ФЗ, № 115-ФЗ). В работе также использованы проекты бу-

дущих законов (о государственных цифровых платформах, концепция Цифрового кодекса) и доктринальные источники по проблемам цифровизации публичного управления [9; 13].

Методологическую основу работы составил комплекс общенаучных и специально-юридических методов.

Историко-правовой метод применён для реконструкции поэтапной эволюции нормативной базы – от первичной концептуализации до современного этапа регулирования фронтира.

Системно-структурный анализ позволил рассмотреть нормативно-правовую базу как сложную, иерархически организованную систему, выявить её внутреннюю архитектуру и связи между элементами (стратегический, программный, законодательный уровни).

Метод сравнительно-правового анализа использован для выявления коллизий и противоречий между законами, представляющими разные полюса регулирования («Развитие» / «Контроль»), а также для сопоставления различных моделей юридической ответственности.

Метод прогнозирования и правового моделирования позволил на основе выявленных тенденций и противоречий сформулировать перспективные сценарии развития нормативного регулирования.

Междисциплинарный подход обеспечил учёт не только юридических, но и технологических, социальных и этических аспектов цифровой трансформации.

Результаты исследования и их обсуждение

Этапы нормативной эволюции и архитектура регулирования

Отличительной, концептуальной особенностью российского подхода к регулированию цифровой трансформации является его глубокая интеграция с обновлённой системой государственного стратегического планирования, что придаёт всему нормотворческому процессу в данной сфере выраженный программно-целевой, проектный характер [4; 14]. Концептуальные и идеологические основы данного пути были заложены Указом Президента РФ от 09.05.2017г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества на 2017-2030 годы», который впервые на высшем политическом уровне определил цифровизацию всех сфер жизни в качестве ключевого фактора долгосрочного национального развития и обеспечения конкурентоспособности [5; 13]. Этот документ зафиксировал переход от восприятия цифровых технологий как инструментария к пониманию их как среды существования государства и общества, определив такие приоритеты, как национальная цифровая суверенность, безопасность и этичность технологий.

Однако операциональным, практическим механизмом, конвертировавшим эти стратегические установки в конкретные законодательные инициативы, подзаконные акты и бюджетные обязательства, выступила национальная программа «Экономика данных и цифровая трансформация государства», ставшая основным финансовым и организационным драйвером изменений [4; 15]. В рамках её центрального для публичного управления федерального проекта «Цифровое государственное управление» был законодательно закреплён и детально прописан концептуальный переход от реактивной модели оказания услуг к проактивной модели «государства-сервиса», согласно чему интегрированные государственные платформы должны выстаиваться на основе анализа больших данных и выявления поведенческих паттернов.

Реализация парадигмы обусловила смену логики правового регулирования: от точечных новелл – к формированию нормативной экосистемы. Её задачи – обеспечение интероперабельности для кросс-ведомственного анализа данных, легитимация предиктивных сервисов, создание доверенной инфраструктуры и институционализация ответственности за решения автономных систем. Правотворчество превращается в непрерывный поиск баланса между технологической динамикой и этико-правовыми ограничителями. Далее анализируются архитектура, имманентные противоречия и траектории развития данной базы в условиях турбулентности середины текущего десятилетия.

Федеральный проект «Цифровое государственное управление» концептуально закрепил переход от реактивной (запросной) модели оказания услуг к проактивной модели «государства-сервиса». Указанный переход носит фундаментальный институциональный характер, поскольку изменяет природу взаимоотношений государства и общества: государство перестаёт быть пассивным арбитром, ожидающим формализованного запроса, и принимает на себя функцию прогнозирования и превентивного удовлетворения публичных интересов [5].

Интегрированная цифровая экосистема, опираясь на агрегированные данные межведомственных реестров и аналитические инструменты, алгоритмически идентифицирует потребности гражданина или бизнеса и инициирует оказание услуги без явного запроса. Формируется модель «предиктивного государства», в которой сервисы предоставляются «по умолчанию» при наступлении жизненного события, что исключает необходимость сбора справок, подачи заявлений и административных ожиданий.

Реализация проактивной парадигмы сопряжена с вызовами, выходящими за пределы технической интеграции ведомственных систем. Центральной является проблема легитимации алгоритмического предвосхищения. Традиционное административное право базируется на принципе заявительности: государство не вправе действовать от имени гражданина без явно выраженной воли последнего. Проактивная модель предполагает пересмотр данного постулата, вводя конструкции «молчаливого согласия» либо «презумпции нуждаемости», что порождает риски патернализма, стигматизации и ошибочной идентификации потребностей.

Данный стратегический выбор, в свою очередь, предопределил острую необходимость формирования целостной, непротиворечивой нормативной экосистемы, последовательно решающей комплекс взаимосвязанных задач: обеспечение технологической возможности для легального кросс-системного анализа и сцепки данных, установление чётких правовых оснований и процедурных гарантий для такого анализа, создание защищённой, отказоустойчивой инфраструктуры и, наконец, распределение юридической и административной ответственности за автоматизированные, в том числе ошибочные, решения, принимаемые без прямого участия чиновника [10; 5; 12]. Каждая из этих задач представляет собой самостоятельное и чрезвычайно сложное направление нормотворческой деятельности.

Во-первых, обеспечение кросс-системного анализа данных требует преодоления коллизий разнородных правовых режимов (налоговых, медицинских, персональных данных), что обусловливает необходимость либо реформирования законодательства о персональных данных, либо введения новых конструкций («анонимизированные производные данные», «данные публичного интереса»).

Во-вторых, отсутствие формализованных процедур и судебно-контролируемых гарантий при межведомственном анализе. Действующее законодательство не содержит механизмов оспаривания автоматизированных решений, адаптированных к алгоритмической природе их вынесения.

В-третьих, создание защищённой инфраструктуры требует установления специальных правовых режимов эксплуатации государственных облачных платформ, включая стандарты киберустойчивости, порядок расследования инцидентов и компенсаторные механизмы при утечках.

В-четвёртых, ключевой проблемой остаётся институционализация ответственности за автоматизированные решения. В отсутствие ясной субъектной привязки (разработчик, оператор, должностное лицо) алгоритмические ошибки оказываются в зоне правовой неопределённости, что блокирует масштабирование систем ИИ в публичном управлении.

Нормативно-правовая база цифровизации представляет собой сложную, иерархически организованную систему, развивавшуюся не спонтанно, а в соответствии с чёткой логикой поэтапного решения задач возрастающей сложности – от автоматизации форм до регулирования содержания [6; 11; 12].

Её эволюция (таблица 1) наглядно демонстрирует макротренд перехода от регулирования внешних форм электронного взаимодействия к прямому регулированию глубинного содержания цифровых процессов, данных и алгоритмов [7; 10]. Эту логику можно представить как движение по спирали: каждый новый этап не отменяет достижения предыдущего, но надстраивает над ними более сложные, комплексные правовые конструкции.

На базовом уровне «Концептуализация и закладка нормативного фундамента» (2006-2010 гг.) были приняты основополагающие законы, которые легитимизировали базовые цифровые понятия и установили принципы для последующего развития. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» сыграл роль «цифровой конституции», введя ключевые понятия электронного документа, информационной системы, облачных технологий и, что критически важно, установив принцип равной юридической силы бумажного и электронного носителя информации [7; 15]. Этот принцип стал фундаментом, позволившим государству начать масштабный перевод документооборота в цифровую среду. Однако закон 149-ФЗ носил рамочный характер, он зафиксировал общие подходы, но не детализировал механизмы их реализации, что создало пространство для последующего отраслевого нормотворчества (таблица 1).

Таблица 1. Эволюция нормативно-правовой базы цифровизации госуправления в РФ [составлено авторами]
Table 1. Evolution of the regulatory framework for digitalization of public administration in the Russian Federation [compiled by the authors]

Этап	Хронология	Ключевые акты	Доминирующий объект регулирования	Основная правовая новация
I. Концептуализация	2006-2010	149-ФЗ, 152-ФЗ, 210-ФЗ	Форма документа, статус информации, процедура услуги	Приравнивание электронного документа к бумажному, режим ПДн, принцип однократности

Продолжение табл. 1
Continuation of table 1

Этап	Хронология	Ключевые акты	Доминирующий объект регулирования	Основная правовая новация
II. Инфраструктурная интеграция	2016-2018	220-ФЗ	Каналы передачи данных, среда взаимодействия	Легализация СМЭВ как обязательного стандарта, создание «ГосОблака»
III. Регулирование фронтира	2023 – н.в.	253-ФЗ, 115-ФЗ	Содержание данных, алгоритмы, внутренние процессы	Мягкое регулирование ИИ, ликвидация бумажного документооборота
IV. Экосистемное регулирование (прогноз)	2025-2030	Проекты: Цифровой кодекс, закон о платформах, закон о данных	Цифровые статусы, платформы, автономные агенты	Комплексная кодификация, признание новых субъектов права

Почти одновременно был принят Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», создавший обособленный, строгий правовой режим для главного ресурса цифровой экономики и заложивший тем самым фундаментальное, неразрешимое до сих пор противоречие между необходимостью свободного потока данных для повышения эффективности и императивом их строгой защиты [6; 11; 13]. Данный закон установил крайне жёсткие требования к обработке персональной информации: обязательное получение согласия субъекта, запрет на обработку специальных категорий данных без дополнительных оснований, требование локализации баз данных на территории РФ. Эти нормы, будучи абсолютно оправданными с точки зрения защиты прав граждан, вступили в конфликт с развивающейся парадигмой проактивного государства, которое для своей работы нуждается в агрегации и анализе больших массивов данных.

Завершил этот этап Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который осуществил идеологический переход к сервисной парадигме, введя на законодательном уровне принципы «одного окна» и «однократности представления документов», и прямо запретив требовать от гражданина данные и документы, уже имеющиеся в распоряжении государственных органов [1; 2]. 210-ФЗ стал первым законом, который не просто разрешил использовать цифровые технологии, а обязал государство перестраивать свои процессы под них. Запрет на истребование уже имеющихся документов («доносительства») создал правовую основу для развития межведомственного взаимодействия и, по сути, заставил ведомства начать обмениваться данными друг с другом.

Инфраструктурно-интеграционный этап (2016 г.) ознаменован принятием Федерального закона № 220-ФЗ, которым институционализированы два системообразующих элемента цифрового государства.

Во-первых, система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) приобрела статус обязательной государственной информационной системы с юридически значимым документооборотом и нормативно закреплённой ответственностью ведомств за полноту и своевременность предоставления данных. Тем самым создана правовая и технологическая основа для межведомственной интеграции и последующего внедрения проактивных сервисов.

Во-вторых, законодательно легализовано понятие «Государственное облако» (ГосОблако), что определило модель централизованной, стандартизированной и защищённой инфраструктуры размещения государственных информационных систем. Данное решение обеспечило консолидацию бюджетных расходов, внедрение единых требований безопасности и сформировало нормативный фундамент для разработки единой облачной платформы «ГосТех».

Этап регулирования технологического фронтира и глубинных процессов (2023 г. – по н.в.) – современная фаза, характеризующаяся попытками законодателя установить правовые рамки для прорывных, «дисруптивных» технологий и завершающей цифровизации внутренних, бэк-офисных процессов государственного аппарата [9; 15].

Разрабатываемый проект федерального закона «Об искусственном интеллекте» планирует реализация модели опережающего мягкого регулирования, закрепляя рамочные принципы (безопасность, этичность, транспарентность) и институт экспериментальных правовых режимов (регуляторных песочниц). Отказ от детальной регламентации обусловлен динамикой технологического развития. Закон впервые устанавливает невозможность привлечения разработчика к ответственности за вред, причинённый применением ИИ, при условии маркировки результатов и информирования пользователей. Указанная норма, стимулируя инновации, одновременно порождает правовую неопределённость в вопросе ответственности публично-правовых образований за функ-

ционирование соответствующих систем.

Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственной информационной системе управления документами» направлен на ликвидацию «бумажного ядра» публичного администрирования. Закрепление обязанности органов власти использовать единую ГИС документооборота легитимирует отказ от бумажных носителей при принятии решений и завершает переход к полностью цифровой модели административного процесса.

Активная законопроектная деятельность сегодня сосредоточена на подготовке комплексных актов о государственных цифровых платформах и цифровом профиле гражданина, что свидетельствует о переходе к экосистемному регулированию и легализации комплексных цифровых статусов [6; 13].

В частности, разрабатываемый проект федерального закона «О государственных цифровых платформах» предполагает закрепление единой платформы «ГосТех» в качестве стандарта для создания и развития всех государственных информационных систем. Это означает переход от фрагментарной, «лоскутной» автоматизации к унифицированной экосистеме, где все ведомства будут использовать единые технологические компоненты, стандарты обмена данными и пользовательские интерфейсы. Платформенный подход позволяет радикально сократить издержки на разработку и эксплуатацию, обеспечить бесшовное взаимодействие между ведомствами и сформировать единую среду доверия для граждан и бизнеса.

Одновременно продолжается работа над концепцией «цифрового профиля гражданина» – совокупности сведений о физическом лице, содержащихся в различных государственных реестрах, агрегированных в едином «личном кабинете» и доступных для использования как самим гражданином, так и (с его согласия) организациями и государственными органами. Юридическое оформление цифрового профиля позволит окончательно отказаться от практики многократного предоставления одних и тех же документов и создаст основу для персонализированного предоставления услуг и мер поддержки.

Таким образом, эволюция нормативно-правовой базы цифровизации демонстрирует устойчивую траекторию: от фрагментарного регулирования отдельных институтов – к созданию интегрированной, иерархически организованной системы, охватывающей все аспекты функционирования цифрового государства. Каждый последующий этап не отменяет предшествующие достижения, но надстраивает над ними новые, более сложные правовые конструкции, отражающие возрастающую сложность самой цифровой экосистемы публичного управления.

Динамичное развитие законодательства о цифровизации государственного управления, прошедшее путь от точечной легализации электронного документа до попыток комплексного регулирования искусственного интеллекта, с неизбежностью обнажило ряд глубинных, системных противоречий. Указанные коллизии имеют не технический или временный, а фундаментальный институциональный характер: они укоренены в архитектуре нормативной системы, отражают конфликт разнонаправленных публичных интересов и, по существу, детерминируют пределы дальнейшей цифровой трансформации публичной власти. Без последовательного разрешения данных противоречий невозможно ни полноценное внедрение проактивных сервисов, ни легитимация алгоритмического принятия решений, ни формирование целостной экосистемы цифрового государства.

Имманентный конфликт «Развития vs. Контроля» обусловлен динамикой и логикой, заданные законами об услугах (210-ФЗ) и интеграции (220-ФЗ), направленные на максимальное ускорение административных процедур через тотальный обмен данными, а также находится в состоянии постоянного правового и политического напряжения с охранительной, консервативной логикой законов о персональных данных (152-ФЗ) и безопасности критической информационной инфраструктуры (187-ФЗ) [6; 11; 13]. Проактивность государственных сервисов, основанная на предиктивном анализе больших данных (big data), напрямую требует пересмотра строгих рамок предварительного согласия субъекта данных и принципов их изоляции, что порождает острые дискуссии о балансе эффективности и приватности [5; 10; 12].

На примере матрицы системного противоречия «Развитие vs. Контроль» (таблица 2) визуализируется фундаментальная ценностная бифуркация, заложенная в основаниях нормативной модели цифрового государства.

На одном полюсе (развитие/эффективность), репрезентированном законами о госуслугах (210-ФЗ) и межведомственном взаимодействии (220-ФЗ), данные концептуализируются как стратегический ресурс, подлежащий максимальному вовлечению в оборот. Ценностный императив здесь – сервис, удобство и скорость, что предполагает проактивную модель взаимодействия с презумпцией обработки персональных данных в публичных интересах. Правовым идеалом выступает «невидимое государство», упреждающе удовлетворяющее потребности.

На противоположном полюсе (контроль/безопасность), представленном законами о персональных данных (152-ФЗ) и

Таблица 2. Матрица системного противоречия «Развитие vs. Контроль» [составлено авторами]
Table 2. Matrix of the systemic contradiction "Development vs. Control" [compiled by the authors]

Параметр сравнения	Полюс «Развитие / Эффективность»	Полюс «Контроль / Безопасность»
Базовые законы	210-ФЗ, 220-ФЗ	152-ФЗ, 187-ФЗ
Ценностный императив	Сервис, удобство, скорость, экономия ресурсов	Приватность, автономия личности, кибербезопасность
Отношение к данным	Данные – ресурс, актив, подлежащий вовлечению в оборот	Данные – угроза, объект защиты, подлежащий минимизации
Модель взаимодействия	Проактивная, предиктивная, инициатива государства	Реактивная, заявительная, инициатива гражданина
Режим обработки ПДн	Презумпция возможности обработки в публичных интересах	Презумпция запрета обработки, кроме случаев явного согласия
Правовой идеал	«Невидимое государство», решающее проблемы до их возникновения	«Прозрачное государство», отчитывающееся за каждое действие

безопасности КИИ (187-ФЗ), доминирует охранительная логика: данные рассматриваются как объект защиты и потенциальная угроза. Ценности приватности и автономии личности детерминируют реактивную, заявительную модель, где действует презумпция запрета обработки, требующая явного согласия. Правовым идеалом здесь выступает «прозрачное государство», легитимирующее каждое действие.

Указанное противоречие отражает невозможность одновременной максимизации конкурирующих ценностей – операциональной эффективности и информационной безопасности. Любое правовое решение неизбежно смещает баланс в пользу одного из полюсов, что порождает перманентную конфликтность нормативной экосистемы.

В действующем законодательстве отсутствует последовательная теоретическая база и чёткие процессуальные нормы, однозначно определяющие субъекта и объём материальной, административной или уголовной ответственности за вредоносные, дискриминационные или просто ошибочные решения, сгенерированные системами искусственного интеллекта в публично-правовой сфере [3; 10].

Ключевая проблема заключается в несоответствии антропоцентричной модели юридической ответственности природе автоматизированных систем, принимающих решения на основе самообучающихся алгоритмов.

Во-первых, невозможна квалификация «вины» в традиционном смысле: система ИИ лишена субъективной стороны правонарушения (умысла или неосторожности), а её решение представляет собой результат математической обработки данных, а не волевой акт. Соответственно, составы, предполагающие вину должностных лиц (халатность и др.), к алгоритмическим действиям неприменимы. Во-вторых, фиксируется разрыв причинно-следственной связи: между действиями разработчика, оператора и конечным вредоносным решением существует многозвенная, нелинейная зависимость, не позволяющая выделить единственную юридически значимую причину вреда. В-третьих, наблюдается эффект деконцентрации ответственности в треугольнике «разработчик – оператор – государственный орган», выражающийся в том, что каждый элемент системы располагает возможностью регрессного переложения ответственности, что в итоге порождает риск отсутствия лица, на которое может быть возложена обязанность по возмещению вреда.

Не решён фундаментальный вопрос о распределении ответственности в треугольнике «разработчик алгоритма – оператор (владелец) системы – конечный государственный орган-пользователь» (рисунок 1), что создаёт правовую неопределённость и риски для всех сторон [3; 11].

В доктрине и правоприменительной практике сформировались четыре основные модели распределения ответственности за вред, причинённый алгоритмическими решениями:

1. Модель ответственности разработчика возлагает бремя на создателя алгоритма, стимулируя тщательное тестирование, но игнорирует отсутствие у него контроля над эксплуатацией и качеством данных, превращая ответственность в объективную и потенциально тормозящую инновации.

2. Модель ответственности оператора исходит из презумпции контроля владельца системы над её настройками, однако оператор зачастую лишён доступа к алгоритмической логике «чёрного ящика» и вынужден отвечать за неподконтрольные ему факторы.

3. Модель ответственности государства корреспондирует классической доктрине публичной власти, гарантируя потерпевшему компенсацию из казны, но

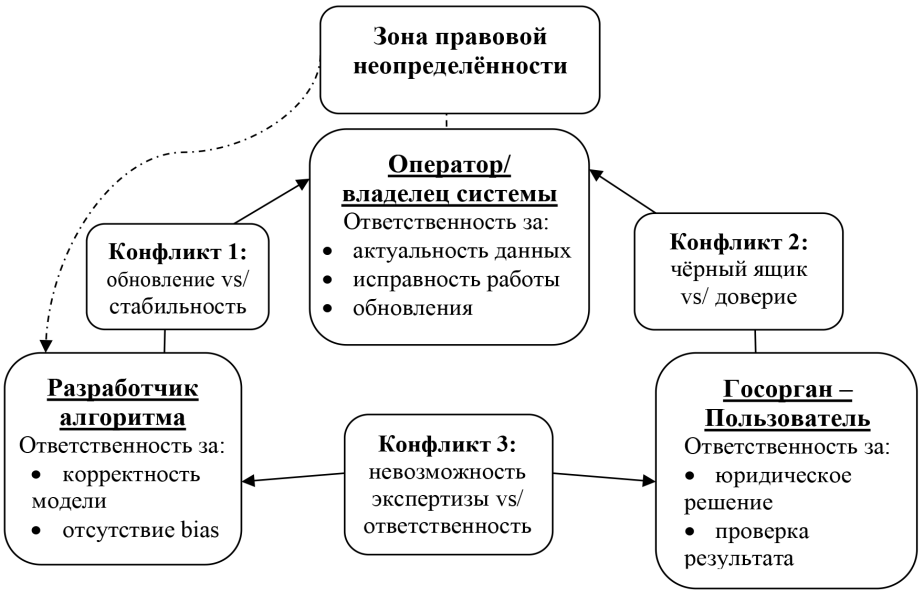

Рисунок 1. Треугольник ответственности за вред, причинённый решениями ИИ в публичном управлении [составлено авторами]
Figure 1. The liability triangle for harm caused by AI decisions in public administration [compiled by the authors]

нивелирует стимулы к повышению качества алгоритмов и провоцирует формализм при их внедрении.

Модель фондового страхования предлагает создание централизованного компенсационного фонда за счёт отчислений разработчиков, операторов и государства, что обеспечивает гарантированное возмещение вреда, однако сопряжено со значительными сложностями организационно-правового оформления и актуарного расчёта тарифов.

Действующий закон 253-ФЗ не даёт однозначного ответа на вопрос о выборе модели, ограничиваясь декларацией принципов и отсылкой к экспериментальным правовым режимам. В отсутствие же ясного законодательного регулирования правоприменительная практика, скорее всего, пойдёт по пути имманентного возложения ответственности на государственный орган как наиболее платёжеспособного и публично-подконтрольного субъекта. Однако такой подход, будучи временно приемлемым, не решает проблему системно и создаёт риск торможения внедрения ИИ в социально значимых сферах именно из-за гипертрофированных бюджетных рисков.

Отдельного анализа заслуживает противоречие, лежащее не столько в содержательной, сколько в процессуально-темпоральной плоскости. Классический цикл разработки, обсуждения, согласования и принятия федерального закона в Российской Федерации составляет от полутора до трёх, а в сложных случаях – до пяти лет, что принципиально не соответствует скорости технологических изменений и жизненным циклам цифровых продуктов (месяцы). Это приводит к хроническому отставанию «жёсткого» регулирования от практики, вынуждая законодателя использовать такие гибкие инструменты, как «регуляторные песочницы», которые, однако, носят временный и экспериментальный характер [9; 10; 14].

Анализ текущего состояния и выявленных системных противоречий позволяет выделить четыре магистральных тренда, определяющих стратегическую эволюцию нормативно-правового регулирования цифровой трансформации государственного и муниципального управления в среднесрочной перспективе (2025-2030 гг.) [12; 15]. Каждый из них представляет собой реакцию правовой системы на глубинные вызовы – от фрагментарности регулирования до дефицита гуманитарных гарантий в алгоритмизированном управлении.

Накопление десятков разнородных законов, подзаконных актов и ведомственных приказов, регулирующих цифровые аспекты публичного управления, создало острую потребность в гармонизации, кодификации и сертификации цифрового законодательства. Фрагментарность, множественные коллизии (например, между 152-ФЗ и 210-ФЗ) и пробелы (отсутствие режима для обезличенных данных) блокируют создание целостной экосистемы [4; 7]. Ожидаемым ответом станет разработка и принятие Цифрового кодекса Российской Федерации – консолидированного акта, призванного систематизировать нормы о цифровой идентичности, электронном документообороте, межведомственном взаимодействии, государственных информационных системах и обработке данных [8; 13]. Параллельно будут приняты специализированные законы: «О государственных

цифровых платформах» и «О государственных данных» (или раздел Цифрового кодекса) [14].

Массовое внедрение систем искусственного интеллекта в процедуры принятия публично-значимых решений (назначение выплат, выявление нарушений, распределение ресурсов) порождает риски дегуманизации, «алгоритмической несправедливости» и цифрового отчуждения граждан [3; 10]. Формируется новый пласт «мягкого», но институционально закреплённого права, основанного на этических принципах: обязательная этическая оценка технологий (ETA), право на «человека в контуре», право на алгоритмическую паузу, а также гибридный механизм ответственности (государство как первичный гарант с правом регресса к разработчику) [5; 9].

Классический цикл нормотворчества (1,5-5 лет) принципиально не соответствует скорости технологических изменений. Хроническое отставание права требует внедрения адаптивных механизмов: перманентный мониторинг регуляторных эффектов на основе больших данных, адаптивное законодательство (автоматическая корректировка параметров регулирования при достижении KPI), риск-ориентированный надзор нового поколения (непрерывный дистанционный мониторинг цифровых следов) [9; 14].

В условиях геополитической турбулентности и санкционных ограничений Россия продолжит курс на технологический суверенитет, что находит прямое отражение в правовой плоскости [2]. Стратегическими направлениями становятся: законодательное закрепление «цифрового публичного достояния» (особый правовой режим для алгоритмов и данных, созданных за счёт бюджета), продвижение «суверенных цифровых стандартов» на международных площадках (БРИКС, ШОС, ЕАЭС), международно-правовая гармонизация на новых основаниях (двусторонние и многосторонние соглашения об обороте данных) [4; 13; 15].

Проведённый анализ позволяет авторам сформулировать собственную позицию по ключевым дискуссионным вопросам. Авторы исходят из необходимости дифференцированного баланса между эффективностью и приватностью: для базовых сервисов допустима презумпция согласия с правом отказа, для высокорисковых сфер (медицина, соцвыплаты, правосудие) требуется только явное информированное согласие и гарантия обжалования.

В вопросе ответственности за вред от ИИ предлагается трёхуровневая гибридная модель: государство обеспечивает первичную компенсацию из казны (принцип публичного риска), затем вправе регрессировать к оператору при нарушении им эксплуатационных требований, а оператор – к разработчику при доказанном отступлении от стандартов (кроме непредвиденных ошибок). Для преодоления темпорального разрыва необходима циклическая модель нормотворчества с законодательным «сроком жизни» акта и обязательным эмпирическим отчётом перед пролонгацией.

В сфере цифрового суверенитета авторы поддерживают принцип «открытого суверенитета»: приоритет отечественных платформ в публичном управлении при допуске верифицированных зарубежных решений в нечувствительных сегментах без передачи критических данных.

Наконец, право на «человека в контуре» должно быть императивным только для решений, затрагивающих правовой статус гражданина, причём человеческий пересмотр обязателен лишь для законодательно закреплённого перечня высокорисковых ситуаций, а для остальных случаев достаточно упрощённого обжалования с возможностью эскалации.

Выводы

Нормативно-правовое регулирование цифровизации публичного управления закономерно переходит от инфраструктурного этапа к фазе комплексного правового проектирования цифровых экосистем. Сложившаяся многоуровневая архитектура отражает поиск баланса между инновационной эффективностью, технологическим суверенитетом и защитой прав граждан.

Будущая легитимность регулирования зависит от его способности к системной рефлексии и адаптации. Критически важен переход от реактивного, «догоняющего» нормотворчества к опережающему, проактивному регулированию, основанному на форсайте технологических трендов и междисциплинарном анализе их последствий. Это требует изменения культуры правотворчества: включения в законотворческий процесс специалистов разных профилей, внедрения методов прогнозирования регуляторных эффектов, создания механизмов мониторинга законодательства и готовности к экспериментальным правовым режимам.

Конечный успех цифровой трансформации будет измеряться способностью создавать сбалансированные правовые рамки, которые одновременно повышают качество публичных услуг, обеспечивают технологическую независимость страны и гарантируют защиту человеческого достоинства в цифровом обществе. Нормативное право окончательно утверждается в роли ключевого архитектора цифрового будущего публичной власти.

Среднесрочной перспективой является кодификация цифрового законодательства (принятие Цифрового кодекса) и гармонизация национальных подходов с

правом государств-партнёров на принципах цифрового суверенитета. Цифровая трансформация публичной власти – перманентный процесс, в котором нормативное регулирование обречено на постоянное самообновление, ключевым ориентиром которого остаётся человек, его права и законные интересы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Чубукова С.Г., Элькин В.Д. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики). Москва: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2020. 252 с.
2. Тедеев А.А. Технологический суверенитет и цифровое право: контуры новой парадигмы. Право и цифровая экономика. 2023. № 1. С. 12-18.
3. Погребняк Е.В. Правовое регулирование искусственного интеллекта: вызовы и перспективы. Государство и право. 2023. № 5. С. 67-79.
4. Савельев А.И. Проблемы правового регулирования больших данных и машинного обучения в публичном управлении. Журнал российского права. 2022. № 8. С. 45-60.
5. 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. Москва, 2017. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201705100002.
6. Федеральный закон от 23.06.2016 № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных гарантий права граждан на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме» / Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 2016. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102404082.
7. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 2010. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102140598.
8. Федеральный закон от 05.04.2023 № 115-ФЗ «О государственной информационной системе управления документами» / Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 2023. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304050005.
9. Национальная программа «Экономика данных и цифровая трансформация государства»: утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 20.12.2024 г. № 12. Москва: Правительство РФ, 2024. URL: http://government.ru/rugovclassifier/923/about/.
10. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» / Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 2006. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102108107.
11. Шевчук С.С. Проактивное государство: правовые основы и риски реализации. Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 89-110.
12. Воробьёва А.С., Гаврилов К.А. Цифровой профиль гражданина: правовой статус и проблемы защиты данных. Информационное право. 2023. № 3. С. 22-28.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.06.2021 № 858 «О единой системе управления данными в сфере государственного и муниципального управления и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» / Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 2021. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106020039.
14. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики. Москва: Юрист, 2019. 310 с.
15. Талина Я.В. Цифровая трансформация государственного управления: правовые и организационные аспекты. Москва: Проспект, 2022. 180 с.
16. Копылов М.Н. «Регуляторные песочницы» как инструмент адаптивного правового регулирования цифровых инноваций. Lex Russica. 2022. № 11. С. 34-49.
17. Lessig L. Code: And Other Laws of Cyberspace, Version 2.0. New York: Basic Books, 2006. 410 p.
18. Отчёт Счётной палаты Российской Федерации «Аудит эффективности реализации федерального проекта “Цифровое государственное управление”». Москва: Счётная палата РФ, 2023. 85 с.
19. Цифровая трансформация государственного управления: правовые аспекты: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, Москва, 15-16 декабря 2022 г. / под ред. А.В. Незнамова. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2023. 250 с.
20. Федеральный закон от 24.07.2023 № 253-ФЗ «Об искусственном интеллекте и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 2023. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202307240005.
21. Brownsword R., Yeung K., eds. The Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology. Oxford: Oxford University Press, 2017. 1200 p.
22. Якушев М.В. Электронное правительство: теория и практика. Санкт-Петербург: Петрополис, 2021. 224 с.
23. Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» / Официальный интернет-портал правовой информации. Москва, 2017. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102436235.
24. Аналитический доклад НИУ ВШЭ «Индекс цифровизации государственного управления в регионах России – 2023». Москва: Издательский дом Высшей школы экономики, 2023. 120 с.

Информация об авторах
Шидова Инна Лиуановна – ассистент кафедры «Товароведение, туризм и право»
Темирчиева Карина Лиуановна – аналитик департамента сопровождения проектов НТИ и непрерывного образования

REFERENCES

1. Chubukova, S.G., Elkin, V.D. (2020). Fundamentals of Legal Informatics (Legal and Mathematical Issues of Informatics). Moscow: Law Firm "KONTRAKT". 252 p. (In Russ.)
2. Tedeev, A.A. (2023). Technological sovereignty and digital law: contours of a new paradigm. Law and Digital Economy, 1, 12-18. (In Russ.)
3. Pogrebnyak, E.V. (2023). Legal regulation of artificial intelligence: challenges and prospects. State and Law, 5, 67-79. (In Russ.)
4. Savelev, A.I. (2022). Problems of legal regulation of big data and machine learning in public administration. Journal of Russian Law, 8, 45-60. (In Russ.)
5. Decree of the President of the Russian Federation of 09.05.2017 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. Moscow, 2017. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201705100002. (In Russ.)
6. Federal Law of 23.06.2016 No. 220-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding the Establishment of Additional Guarantees of Citizens' Right to the Provision of State and Municipal Services in Electronic Form" / Official Internet Portal of Legal Information. Moscow, 2016. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102404082. (In Russ.)
7. Federal Law of 27.07.2010 No. 210-FZ "On the Organization of the Provision of State and Municipal Services" / Official Internet Portal of Legal Information. Moscow, 2010. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102140598. (In Russ.)
8. Federal Law of 05.04.2023 No. 115-FZ "On the State Information System for Document Management" / Official Internet Portal of Legal Information. Moscow, 2023. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304050005. (In Russ.)
9. National Program "Data Economy and Digital Transformation of the State: approved by the protocol of the meeting of the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation for Strategic Development and National Projects of 20.12.2024 No. 12. Moscow: Government of the Russian Federation, 2024. URL: http://government.ru/rugovclassifier/923/about/. (In Russ.)
10. Federal Law of 27.07.2006 No. 152-FZ "On Personal Data" / Official Internet Portal of Legal Information. Moscow, 2006. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102108107. (In Russ.)
11. Shevchuk, S.S. (2023). Proactive state: legal foundations and risks of implementation. Issues of State and Municipal Management, 2, 89-110. (In Russ.)
12. Vorobyeva, A.S., Gavrilov, K.A. (2023). Digital profile of a citizen: legal status and problems of data protection. Information Law, 3, 22-28. (In Russ.)
13. Decree of the Government of the Russian Federation of 02.06.2021 No. 858 "On the Unified Data Management System in the Sphere of State and Municipal Management and on Amendments to Certain Acts of the Government of the Russian Federation" / Official Internet Portal of Legal Information. Moscow, 2021. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106020039. (In Russ.)
14. Bachilo, I.L. (2019). Information Law: Fundamentals of Practical Informatics. Moscow: Yurist. 310 p. (In Russ.)
15. Talina, Ya.V. (2022). Digital Transformation of Public Administration: Legal and Organizational Aspects. Moscow: Prospekt. 180 p. (In Russ.)
16. Kopylov, M.N. (2022). "Regulatory sandboxes" as a tool for adaptive legal regulation of digital innovations. Lex Russica, 11, 34-49. (In Russ.)
17. Lessig, L. (2006). Code: And Other Laws of Cyberspace, Version 2.0. New York: Basic Books. 410 p.
18. Report of the Accounts Chamber of the Russian Federation "Audit of the effectiveness of the implementation of the federal project 'Digital Public Administration'". (2023). Moscow: Accounts Chamber of the Russian Federation. 85 p. (In Russ.)
19. Digital Transformation of Public Administration: Legal Aspects: collection of articles based on the materials of the International Scientific and Practical Conference, Moscow, December 15-16, 2022 / ed. by A.V. Neznamov. (2023). Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 250 p. (In Russ.)
20. Federal Law of 24.07.2023 No. 253-FZ "On Artificial Intelligence and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // Official Internet Portal of Legal Information. Moscow, 2023. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202307240005. (In Russ.)
21. Brownsword, R., Yeung, K., eds. (2017). The Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology. Oxford: Oxford University Press. 1200 p.
22. Yakushev, M.V. (2021). E-Government: Theory and Practice. St. Petersburg: Petropolis. 224 p. (In Russ.)
23. Federal Law of 26.07.2017 No. 187-FZ "On the Security of the Critical Information Infrastructure of the Russian Federation" / Official Internet Portal of Legal Information. Moscow, 2017. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102436235. (In Russ.)
24. Analytical report of NRU HSE "Index of Digitalization of Public Administration in the Regions of Russia – 2023". (2023). Moscow: HSE Publishing House. 120 p. (In Russ.).

Information about the authors
Inna L. Shidova – Assistant Professor, Department of Commodity Science, Tourism, and Law
Karina L. Temirchieva – Analyst at the Department of Support for NTI Projects and Continuous Education

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) 04.01.2026
Поступила после рецензирования 27.01.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 331.108:656.2.076.54:159.923
JEL: H83, J28, L92
EDN: TWKYOH

Оригинальная научная статья
ВАК 5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ РАБОТНИКОВ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ОТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ВЫГОРАНИЯ

Алексей Александрович Конов[1],
Наталья Олеговна Вербицкая[2],
Татьяна Владимировна Вербицкая[3]

[1]Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего образования «Уральский государственный университет путей сообщения», 620034, Российская Федерация, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Колмогорова, д. 66, e-mail: alek.konov2012@yandex.ru, ORCID 0000-0002-3292-1934
[2]Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего образования «Уральский государственный экономический университет», 620144, Российская Федерация, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, д. 62/45, e-mail: n.o.verbitskaya@usue.ru, ORCID 0000-0002-4749-1359
[3]Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»», 620002, Российская Федерация, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Мира, д. 19, e-mail: aquitania-17@yandex.com, ORCID 0000-0002-0405-2735

Аннотация. **Введение.** Специфика труда работников железнодорожного транспорта, сочетающая большой объём рутинной работы (ведение технической документации, составление отчётов) с высокой динамичностью перевозочного процесса, обусловливает актуальность предоставления данным специалистам дополнительных гарантий защиты прав. Цель исследования состоит в представлении целостной картины относительно функций, значения и перспектив применения цифровых технологий как инструмента обеспечения национальной кадровой безопасности.

Методы. Методологическую базу составляет концепция перехода «от кадров для экономики к экономике для кадров будущего», изложенная в национальном проекте «Кадры» (с 1 января 2025 г.). Использованы теория систем, телеологическое толкование правовых норм (профессиональные стандарты, Трудовой кодекс РФ) и структурно-функциональный анализ.

Результаты. Изучены характеристики труда работников железнодорожного транспорта, выявляющие факторы риска профессионального выгорания, определяемого как разрушение профессиональной идентичности. Рассмотрены дискуссии специалистов ОАО «РЖД» и АО «НИИАС» о применении систем технического зрения, робототехники и цифровых помощников. Определены функции цифровых технологий: мониторинг состояния здоровья работника, обеспечение информационных потоков, аналитический обзор, повышение квалификации. Сформулировано определение искусственного помощника для целей трудового законодательства.

Обсуждение. Выявлены риски масштабного внедрения технологий на основе искусственного интеллекта, обусловливающие необходимость достижения баланса между облегчением нагрузки персонала и издержками технологической трансформации. Обоснована необходимость введения дополнительных социальных и трудовых гарантий: повышение квалификационного разряда, организация курсов, выделение рабочего времени для диагностики помощника, выплата компенсации при его поломке. Предложено дополнить профессиональные стандарты требованиями к работе с искусственным помощником.

Ключевые слова: искусственные помощники, когнитивная нагрузка, безопасность движения, профессиональные стандарты, гарантии прав работников.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Конов А.А., Вербицкая Н.О., Вербицкая Т.В. Дополнительные гарантии прав работников железнодорожного транспорта как инструмент защиты от профессионального выгорания. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 216-222. EDN: TWKYOH

© Конов А.А., Вербицкая Н.О., Вербицкая Т.В., 2026

UDC 331.108:656.2.076.54:159.923
JEL: H83, J28, L92
EDN: TWKYOH

Original scientific article
HAC 5.5.3. Public administration and sectoral policies

ADDITIONAL GUARANTEES OF RAILWAY TRANSPORT WORKERS' RIGHTS AS A MEANS OF PROTECTING FROM PROFESSIONAL BURNOUT

Aleksei A. Konov[1], Natalia O. Verbitskaya[2], Tatiana V. Verbitskaya[3]

[1]Federal state budgetary institution of higher education "Ural State University of Railway Transport", 620034, Russian Federation, Sverdlovsk Region, Yekaterinburg, 66, Kolmogorova Str., e-mail: alek.konov2012@yandex.ru, ORCID 0000-0002-3292-1934
[2]Federal state budgetary institution of higher education "Ural State University of Economics", 620144, Russian Federation, Sverdlovsk Region, Yekaterinburg, 8 Marta Street/Narodnoy Voli Str., building 62/45, e-mail: n.o.verbitskaya@usue.ru, ORCID 0000-0002-4749-1359
[3]Federal state autonomous educational institution of higher education "Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin", 620002, Russian Federation, Sverdlovsk Region, Yekaterinburg, Mira Str., building 19, e-mail: aquitania-17@yandex.com, ORCID 0000-0002-0405-2735

Annotation. **Introduction.** The specificity of railway transport workers' labor, combining a large volume of routine work (maintaining technical documentation, preparing reports) with the high dynamism of the transportation process, determines the relevance of providing these specialists with additional guarantees for the protection of their rights. The purpose of the study is to present a holistic picture of the functions, significance, and prospects of applying digital technologies as a tool for ensuring national personnel security.

Methods. The methodological basis is the concept of transition "from personnel for the economy to an economy for the personnel of the future," set out in the national project "Personnel" (from January 1, 2025). Systems theory, teleological interpretation of legal norms (professional standards, the Labor Code of the Russian Federation), and structural-functional analysis were used.

Results. The characteristics of railway transport workers' labor are studied, revealing factors of professional burnout risk, defined as the destruction of professional identity. Discussions among specialists of Russian Railways and JSC NIIAS on the use of technical vision systems, robotics, and digital assistants are examined. The functions of digital technologies are identified: monitoring the worker's health, ensuring information flows, analytical review, and advanced training. A definition of an artificial assistant for labor legislation purposes is formulated.

Discussion. Risks of large-scale adoption of artificial intelligence-based technologies are identified, necessitating a balance between alleviating personnel workload and the costs of technological transformation. The necessity of introducing additional social and labor guarantees is substantiated: upgrading qualification grades, organizing training courses, allocating working time for diagnosing the assistant, and compensating for its breakdown. It is proposed to supplement professional standards with requirements for working with an artificial assistant.

Keywords: artificial assistants, cognitive load, traffic safety, professional standards, workers' rights guarantee.

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

For citation: Konov, A.A., Verbitskaya, N.O., Verbitskaya, T.V. (2026). Additional guarantees of railway transport workers' rights as a tool for protection against professional burnout. Public administration and law, 3(11), 216-222. EDN: TWKYOH

Введение

Специфика труда работников железнодорожного транспорта, заключающаяся в сочетании большого количества рутинной работы в виде ведения технической документации, составления отчётов, и высокой динамичности труда, обусловленной процессом перевозок, делает актуальным принятие мер по предоставлению данным специалистам дополнительных гарантий защиты их прав. Возможно внедрение специальных информационных инструментов, содействующих выполнению ими своих профессиональных обязанностей в виде мониторинга их деятельности и указания на возможность возникновения ошибок, представления различных вариантов решения сложных задач и недопущения морально-психологических перегрузок. Необходимыми техническими характеристиками, позволяющими осуществлять указанные функции, обладают цифровые технологии: электронные ассистенты, компьютерное зрение, умные датчики для контроля состояния работника. Несмотря на несомненные достоинства указанных цифровых помощников, важно учитывать возможные риски введения подобных новых технологий, когда их применение, наоборот, усложняет труд работников железнодорожного транспорта, что обусловливает актуальность наделения работников железнодорожного транспорта дополнительными гарантиями в рамках законодательства, посвящённого регулированию труда работников транспорта.

© Konov A.A., Verbitskaya N.O., Verbitskaya T.V., 2026

Цель исследования состоит в представлении целостной картины относительно функций, значения и перспектив применения цифровых технологий в качестве инструмента обеспечения национальной кадровой безопасности.

Методологическую базу исследования составляет концепция от «кадров для экономики» к «экономике для кадров будущего», изложенная в национальном проекте «Кадры», запущенном с 1 января 2025 г., и делающая акцент на необходимость преодоления разрыва между запросами экономики и возможностями транспортной системы. Проект нацелен на подготовку специалистов, которые готовы эффективно работать в условиях стремительной цифровизации всех отраслей.

Авторы опираются на теорию систем при характеристике механизма защиты работников от профессионального выгорания, инструментов защиты и значения цифровых технологий в качестве одного из средств облегчения труда работников железнодорожного транспорта. Телеологическое толкование правовых норм, посвящённых профессиональным стандартам, принятым в отношении работников железнодорожного транспорта, а также Трудового кодекса Российской Федерации позволило сформулировать предложения о дополнении действующего законодательства в отношении применения цифровых технологий в сфере транспорта, а также введения дополнительных гарантий прав работников, обусловленных более широким внедрением новых технологий. Структурно-функциональный анализ позволил определить функции и риски внедрения цифровых технологий в качестве инструмента защиты работников от профессионального выгорания.

Что понимается под профессиональным выгоранием

Перегрузки в процессе выполнения профессиональных задач, по сравнению с физическим утомлением, несут в себе гораздо большую опасность для снижения и потери работоспособности, так как затрагивают не просто нейрофизиологические рабочие состояния, а перегружают эмоционально-волевую и смысловую-этическую сферу личности специалиста. Следствием таких перегрузок становится состояние профессионального выгорания [1].

Профессиональное выгорание работников железнодорожного транспорта можно определить, как разрушение профессиональной идентичности, вызывающее снижение эффективности их труда и проявляющееся в нарушении целеполагания, отражения ситуации, планирования, контроля и регуляции [2].

Цель исследования

Цель исследования состоит в представлении целостной картины относительно функций, значения и перспектив применения цифровых технологий в качестве инструмента обеспечения национальной кадровой безопасности и защиты работников железнодорожного транспорта от профессионального выгорания. Для достижения цели поставлены задачи: изучить специфику труда работников железнодорожного транспорта и выявить факторы, обусловливающие риск их профессионального выгорания; определить содержание профессионального выгорания применительно к работникам железной дороги; рассмотреть вопросы внедрения цифровых технологий для делегирования некреативных рутинных задач; выявить риски масштабного внедрения технических систем на основе искусственного интеллекта; сформулировать определение искусственного помощника для целей трудового законодательства; определить функции цифровых технологий как инструментов труда работников железнодорожного транспорта; обосновать необходимость введения дополнительных социальных и трудовых гарантий и дополнения профессиональных стандартов требованиями к работе с искусственным помощником.

Методы исследования

Для достижения поставленной цели и решения сформулированных задач был использован комплекс общенаучных и специальных методов познания, позволивший обеспечить системность и достоверность полученных результатов.

Теоретико-методологическую основу исследования составил системный подход, в рамках которого защита работников железнодорожного транспорта от профессионального выгорания рассматривается как элемент более широкой системы обеспечения национальной кадровой безопасности. Это позволило выявить взаимосвязи между спецификой труда, рисками выгорания и внедрением цифровых технологий, а также определить место дополнительных гарантий в структуре трудовых отношений.

Для изучения специфики труда и факторов профессионального выгорания применялись методы анализа и синтеза научной литературы, а также структурно-функциональный анализ. Это дало возможность не только описать характеристики трудовой деятельности работников железнодорожного транспорта, но и выделить конкретные факторы риска (рутинность операций, высокая динамичность, пиковые нагрузки), а также определить содержание профессионального выгорания как разрушения профессиональной идентичности.

При формулировании правовых предложений использовался формально-юридический метод и телеологическое толкование норм Трудового кодекса РФ и профессиональных стандартов работников железнодорожного транспорта. Именно

этот инструментарий позволил обосновать необходимость дополнения главы 51 ТК РФ новой статьёй 329.1, а также сформулировать требования к работе с искусственным помощником в профессиональных стандартах. Телеологический подход применялся для уяснения целей правового регулирования и определения, насколько действующие нормы соответствуют современным технологическим реалиям.

Для оценки практики внедрения цифровых технологий были проанализированы материалы ОАО «РЖД», АО «НИИАС» и публикации профильных специалистов. Использование метода кейс-стади (на примере проекта «Цифровая железнодорожная станция» на станции Челябинск-Главный) позволило не только описать функционал систем технического зрения и робототехники, но и выявить реальные ограничения их применения, а также риски, связанные с масштабным внедрением искусственного интеллекта.

Информационную базу исследования составили: научные публикации по проблемам профессионального выгорания и цифровизации транспорта; материалы и отчёты ОАО «РЖД» и АО «НИИАС»; нормативные правовые акты (Трудовой кодекс РФ, профессиональные стандарты); аналитические документы национальных проектов «Кадры», «Эффективная транспортная система» и «Инфраструктура для жизни».

Обоснование выбора методов обусловлено междисциплинарным характером исследования, находящегося на стыке трудового права, экономики труда и управления персоналом. Сочетание правового анализа с системным и структурно-функциональным подходами позволило не только зафиксировать текущее состояние проблемы, но и предложить конкретные меры по совершенствованию законодательства и практики управления персоналом на железнодорожном транспорте.

Результаты исследования и их обсуждение

Цифровые технологии на железнодорожном транспорте представляют собой комплекс технических решений, направленных на обеспечение непрерывности информационной поддержки и автоматизации перевозочного процесса, принятия управленческих решений, обслуживания клиентов с целью повышения эффективности и безопасности функционирования железнодорожного транспортного сообщения.

С самого начала между специалистами и учёными ОАО «РЖД» развернулись дискуссии о необходимости применения на железных дорогах РФ систем искусственного интеллекта. Так, в своих работах о техническом зрении на транспорте специалист АО «Научно-исследовательский и проектно-конструкторский институт информатизации и связи на железнодорожном транспорте» (АО «НИИАС») А.Л. Охотников отметил важные преимущества системы технического зрения (СТЗ): оно незаменимо в условиях плохой видимости (снег, туман, дождь), когда человеческий глаз бессилен что-либо разглядеть [3, с. 44-50]. Специалисты АО «НИИАС» И.Б. Шубинский и Е.Н. Розенберг, поддерживая концепцию СТЗ на транспорте, вместе с тем указывают в своих работах на ряд серьёзных проблем при его использовании в перевозочном процессе. В связи с возможными сбоями программного обеспечения, влиянием внешней среды настаивают на необходимости дополнительного контроля за ситуацией впереди поезда из специального диспетчерского центра, где за несколькими локомотивами наблюдает машинист-оператор. По мнению инженеров, для достижения приемлемого уровня безопасности системы автоведения следует сосредоточить усилия на дублировании средств технического зрения [4, с. 17-19].

В отдельных работах А.Л. Охотникова изучаются системы технического зрения, предназначенные для оценки текущей ситуации на транспортной инфраструктуре, включая участки пути, по которым движется поезд, вокзальные устройства и платформы. Помещения и территории, оборудованные системами видеонаблюдения с камерами высокого разрешения и обучаемой системой видеоаналитики, обеспечивают в режиме онлайн мониторинг и возможность фиксации нарушений производственной деятельности. С этой же целью, как считает А.Л. Охотников, на турникеты в офисных зданиях «РЖД» установлены модули с видеокамерами: биометрические терминалы по 3D-геометрии лица или радужке глаза автоматически фиксируют сотрудников в начале и конце рабочего дня. По мнению специалиста, такая система позволит снизить нагрузку администраторов и повысить эффективность работы сотрудников [5].

Работы специалистов АО «НИИАС» и АО «Андроидная техника» В.В. Кудюкина, Е.А. Дудорова, А.В. Вуколова, К.А. Котовой, написанные в 2019-2020 гг., позволяют прийти к выводу о достаточно эффективном применении робототехники для технического осмотра подвагонного пространства, когда они перемещались по осмотровой канаве на колесной платформе и имели в своём составе камеры технического зрения и высокоточные лазерные лидары. Как считают исследователи, робототехнические комплексы в вагонном хозяйстве способствуют существенному снижению производственного травматизма, увеличению срока службы вагонов и инфраструктуры, сокращению времени простоя подвижного состава на сортировочных станциях [6, с. 20-23].

В 2025 г. специалистами Центральной дирекции управления движением и департамента технической политики ОАО «РЖД» В.Е. Андреевым, А.И. Долгим, М.О. Глазковым изучены проблемы автоматизации и роботизации всего сквозного станционного процесса, что предполагало автоматизацию и роботизацию двух третей от общего числа операций, выполняемых работниками станции. Это позволяло вывести из опасной зоны свыше 1,5 тыс. сотрудников хозяйства перевозок, повысить безопасность труда, а также минимизировать риски, связанные с неукомплектованностью штата основных профессий [7; 8].

Результаты начального этапа внедрения «ЦЖС» на станции Челябинск-Главный проанализированы в статье начальника Южно-Уральской железной дороги И.В. Рязанова в 2025 г. Благодаря высокой выявляемости в ходе диагностики технических и коммерческих неисправностей на 25% увеличился объём безотцепочного ремонта вагонов в пунктах технического осмотра и, как следствие, на 20% снизилось число отцепок вагонов в пути следования и на конечных пунктах гарантийных участков. Однако установлено, что только человеком выявлялись такие негативные факторы перевозочного процесса, как дым, пламя и течь груза, а также проводился осмотр вагонов в парках отправления после роспуска. Для автоматизации указанных операций и действий необходимые отечественные технологии отсутствовали [9].

В результате реализации с июня 2024 г. национальных проектов в сфере транспорта «Эффективная транспортная система» и «Инфраструктура для жизни» [10] осуществляется внедрение цифровых технологий в отношении железнодорожного транспорта по следующим направлениям:

мониторинг в автоматическом режиме каждого из элементов логистической цепочки (в том числе путём введения датчиков на оборудовании и инструментах, автоматически фиксирующих факт и параметры выполненных работ) [11, с. 16];

роботизация трудоёмких и рутинных процессов, применение цифрового помощника (такого как цифровой двойник участка инфраструктуры или локомотива, который способен сам прогнозировать износ, планировать, что понадобится для обслуживания) [12, с. 56].

Для целей трудового законодательства искусственного помощника работников железнодорожного транспорта можно определить, как основанную на применении современных цифровых технологий информационную систему, встроенные алгоритмы которой позволяют решать профессиональные задачи в указанной сфере, воплощённую в специальных технических устройствах (VR-модули, робототехника, умные часы) [13, с. 296; 14, с. 56; 15, с. 44].

Функции цифровых технологий как инструментов труда работников железнодорожного транспорта

В отношении защиты работников железнодорожного транспорта от выгорания цифровые технологии выполняют следующие функции:

мониторинг состояния здоровья работника железной дороги и транспортной системы в автоматическом режиме (AI и компьютерное зрение для контроля и диагностики; умные часы для мониторинга состояния сотрудника) [16, с. 57];

обеспечение функционирования информационных потоков в отношении всех этапов перевозки в беспрерывном режиме. Такая функция может быть выполнена ботами – ассистентами машинистов, диспетчеров и персонала службы инфраструктуры и ремонта, которые способны автоматически заполнять электронные журналы на основе данных рейса (из систем ГЛОНАСС, датчиков) и самостоятельно формировать и рассылать отчёты [17, с. 134];

аналитический обзор – автоматизированный сбор необходимых данных и подготовка отчётов о состоянии каждого из элементов процесса перевозки, формирование алгоритмов процесса управления перевозками, исключающего неточности и ошибки, подготовка предложений по поводу совершенствования указанного процесса [18, с. 51];

повышение квалификации (например, отработка нештатных ситуаций в VR-симуляторе).

Внедрение цифровых помощников обусловливает повышение эффективности труда работников железнодорожного транспорта, их защиту от перегрузок, однако данное положительное значение указанных технологий обусловливает возникновение ряда рисков:

работники должны быть подготовлены к самостоятельному выполнению функций, которые были переданы цифровому помощнику, в случае технических сбоев, выхода оборудования из строя [19, с. 1226];

важно исключить использование цифровых технологий в качестве инструмента слежки и давления на работника, учитывать только результат по новым, связанным с качеством принятых решений и экспертностью показателям эффективности выполняемых функций [20, с. 32];

результативность – новые технологии должны быть многократно апробированы и доказать свою результативность. Важно, чтобы специалисты были обучены работе с такими цифровыми помощниками, пройти повышение квалификации в этой области, а для этого нужно, чтобы совпадали обучающие инструменты и технологии, с которыми работник столкнётся на практике, что предполагает тесное взаимодействие ра-

ботодателей и железнодорожных вузов;

дополнительная финансовая нагрузка в том, чтобы обеспечить бесперебойную работу указанных цифровых помощников, мониторинг их состояния, что потребует найма на работу большего числа специалистов.

Дополнительные гарантии прав работников железнодорожного транспорта в связи с внедрением новых технологий

Изложенное обусловливает актуальность введения дополнительных социальных и трудовых гарантий в отношении работников железнодорожного транспорта, труд которых будет сопряжён с использованием искусственного интеллекта:

повышение квалификационного разряда;

организация курсов повышения квалификации с обучением работе с новыми технологиями;

выделение нескольких часов рабочего времени (как минимум 4 часа в течение недели) на выполнение работником тех задач, которые поручались искусственному помощнику (для того, чтобы не утратить профессиональных умений и навыков на случай поломки); в это время необходимо осуществление диагностики искусственного помощника с целью проверки его работоспособности и устранения неполадок;

выплата компенсации в случае поломки искусственного помощника.

Целесообразно дополнение разделов профессиональных стандартов работников железнодорожного транспорта [21], посвящённых установлению требований к образованию и квалификации работников железнодорожного транспорта, положениями о квалификационных требованиях, необходимых для работы с искусственным помощником (искусственным интеллектом) определённого типа и назначения.

Поскольку осуществляется применение указанных технологий и на других видах транспорта, то представляется целесообразным дополнить главу 51 Трудового кодекса Российской Федерации статьёй 329.1, посвящённой дополнительным гарантиям работников транспорта, чья работа связана с использованием искусственного помощника (искусственного интеллекта).

Выводы

Две диаметрально противоположные особенности труда работников железнодорожного транспорта, а именно: наличие большого количества рутинных операций, требующих постоянной концентрации внимания и одновременно большой динамики трудовой деятельности, сочетания пиковых нагрузок и спадов активности обусловливают значимость введения новых цифровых технологий – искусственных помощников – для защиты работников от профессиональных выгораний. Указанная специфика работы на железнодорожном транспорте затрудняет период адаптации новых сотрудников, поскольку поначалу даже на рутинные процессы работнику требуется большая концентрация внимания, чем уже опытному специалисту, поскольку давит груз ответственности, боязнь совершить ошибку, и вызывает повышенную утомляемость сотрудников, работающих больше 10 лет, что может приводить к хронической усталости и риску профессионального выгорания. Кроме того, за начинающим специалистом закрепляется наставник, которому, помимо помощи и контроля в отношении такого нового специалиста, также нужно выполнять и возложенные на него профессиональные задачи, что создаёт риск ошибок в то время, когда наставник уделяет внимание другой проблеме. Цифровой помощник в такой ситуации может беспрерывно осуществлять мониторинг деятельности новобранца и сигнализировать ему и наставнику о возможных проблемах и ошибках в его работе. Однако важно внедрять только уже проверенные, необходимые технологии) и возможность их применения в конкретных реалиях (учитывать готовность работников к использованию таких технологий, включая прохождение ими обучения по использованию таких технологий).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Всемирная организация здравоохранения. Международная классификация болезней (11-й пересмотр). Женева: ВОЗ, 2019. Код QD85. URL: https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http://id.who.int/icd/entity/129180281.
2. Гришина Н.В., Перебатова Е.А. Поддержание профессиональной надёжности человеческих ресурсов на железнодорожном транспорте. Транспортное дело России. 2017. № 5. С. 102-104.
3. Охотников А.Л. Системы технического зрения: тенденции развития. Железнодорожный транспорт. 2020. № 9.
4. Шубинский И.Б., Розенберг Е.Н. Цифровые технологии в обеспечении функциональной безопасности систем управления. Железнодорожный транспорт. 2021. № 12.
5. Охотников А.Л., Зажигалкин А.В. Искусственный интеллект для железной дороги. Автоматика. Связь. Информатика. 2021. № 6. С. 12.
6. Кудюкин В.В., Дудоров Е.А., Вуколов А.В., Котова К.А. Роботизация как элемент цифровой трансформации. Железнодорожный транспорт. 2022. № 5.
7. Долгий А.И. Цифровая железнодорожная станция как ключевой элемент повышения эффективности перевозочного процесса. Железнодорожный транспорт. 2025. № 9. С. 9.
8. Глазков М.О. Перспективы тиражирования проекта «цифровая железнодорожная станция». Железнодорожный транспорт. 2025. № 9. С. 12-13.
9. Рязанов И.В. Ликвидация технологических и нормативных барьеров при реализации комплексных проектов. Железнодорожный транспорт. 2025. № 9. С. 16-17.
10. Куприна И.К., Сагдеева Л.С., Смирнова Н.В. Цифровые технологии в обеспечении устойчивости транспорта. Вестник Академии знаний. 2024. № 4(63). С. 238-243.
11. Лецкий Э.К., Гуров А.И. Интегрирование искусственного интеллекта в функциональное тестирование критической информационной инфраструктуры железнодорожного транспорта. Интеллектуальные технологии на транспорте. 2025. № 1(41). С. 14-19.

12. Липатова М.Н., Папировская Л.И. Перспективы развития искусственного интеллекта на железнодорожном транспорте. Наука и образование транспорту. 2023. № 2. С. 54-57.
13. Никонова Я.И., Ивасенко А.Г. Искусственный интеллект в железнодорожной отрасли: преимущества и проблемы внедрения. Муниципальная академия. 2024. № 2. С. 295-305.
14. Кузьменко А.Г. Особенности правового регулирования кадровой политики в контексте обеспечения национальной безопасности России. Либерально-демократические ценности. 2025. Т. 9. № 1. С. 55-59.
15. Камалов А.А. Национальная кадровая безопасность. Экономика и бизнес: теория и практика. 2025. № 9(127). С. 43-47.
16. Мехдиев Ш.З. Государственная кадровая политика и национальная безопасность страны. Экономика и управление: проблемы, решения. 2020. Т. 3. № 11(107). С. 56-61.
17. Демешко М.А., Шпигова О.В. Трудовые отношения: вектор на цифровизацию. Вестник Академии. 2023. № 1. С. 131-141.
18. Летова Н.В. Правовой статус учёного в современных цифровых реалиях. Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. 2020. № 3(25). С. 50-55.
19. Романова П.А., Сайфутдинова В.М. Цифровые технологии в трудовых отношениях. Аллея науки. 2023. Т. 1. № 6(81). С. 1225-1229.
20. Луговской Е.И. Анализ существующих моделей управления в организациях, использующих цифровые технологии. Учёные записки Российской Академии предпринимательства. 2024. Т. 23. № 3. С. 29-36.
21. Профессиональные стандарты работников железнодорожного транспорта, утв. Приказами Минтруда России / Российский университет транспорта – РУТ (МИИТ). URL: https://rut-miit.ru/page/189582?ysclid=mkzqplltgg21047888.

Информация об авторах
Конов Алексей Александрович – доктор исторических наук, доцент кафедры управления в социальных и экономических системах, философия и история, Уральский государственный университет путей сообщения
Вербицкая Наталья Олеговна – доктор педагогических наук, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом Уральского государственного экономического университета
Вербицкая Татьяна Владимировна – преподаватель кафедры политических наук Уральского федерального университета, кандидат политических наук

REFERENCES

1. World Health Organization. (2019). International Classification of Diseases (11th revision). Geneva: WHO. Code QD85. URL: https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http://id.who.int/icd/entity/129180281.
2. Grishina, N.V., Perebatova, E.A. (2017). Maintaining professional reliability of human resources in railway transport. Transport Business of Russia, 5, 102-104. (In Russ.)
3. Okhotnikov, A.L. (2020). Technical vision systems: development trends. Railway Transport, 9. (In Russ.)
4. Shubinsky, I.B., Rosenberg, E.N. (2021). Digital technologies in ensuring functional safety of control systems. Railway Transport, 12. (In Russ.)
5. Okhotnikov, A.L., Zazhigalkin, A.V. (2021). Artificial intelligence for the railway. Automation. Communication. Informatics, 6, 12. (In Russ.)
6. Kudyukin, V.V., Dudorov, E.A., Vukolov, A.V., Kotova, K.A. (2022). Robotization as an element of digital transformation. Railway Transport, 5. (In Russ.)
7. Dolgy, A.I. (2025). Digital railway station as a key element of improving the efficiency of the transportation process. Railway Transport, 9, 9. (In Russ.)
8. Glazkov, M.O. (2025). Prospects for replicating the "digital railway station" project. Railway Transport, 9, 12-13. (In Russ.)
9. Ryazanov, I.V. (2025). Elimination of technological and regulatory barriers in the implementation of complex projects. Railway Transport, 9, 16-17. (In Russ.)
10. Kuprina, I.K., Sagdeeva, L.S., Smirnova, N.V. (2024). Digital technologies in ensuring transport sustainability. Bulletin of the Academy of Knowledge, 4(63), 238-243. (In Russ.)
11. Letsky, E.K., Gurov, A.I. (2025). Integration of artificial intelligence into functional testing of critical information infrastructure of railway transport. Intelligent Technologies on Transport, 1(41), 14-19. (In Russ.)
12. Lipatova, M.N., Papirovskaya, L.I. (2023). Prospects for the development of artificial intelligence in railway transport. Science and Education for Transport, 2, 54-57. (In Russ.)
13. Nikonova, Ya.I., Ivasenko, A.G. (2024). Artificial intelligence in the railway industry: advantages and problems of implementation. Municipal Academy, 2, 295-305. (In Russ.)
14. Kuzmenko, A.G. (2025). Features of legal regulation of personnel policy in the context of ensuring national security of Russia. Liberal-Democratic Values, 9(1), 55–59. (In Russ.)
15. Kamalov, A.A. (2025). National personnel security. Economics and Business: Theory and Practice, 9(127), 43-47. (In Russ.)
16. Mekhdiev, Sh.Z. (2020). State personnel policy and national security of the country. Economics and Management: Problems, Solutions, 3(11-107), 56-61. (In Russ.)
17. Demeshko, M.A., Shpigova, O.V. (2023). Labor relations: vector towards digitalization. Bulletin of the Academy, 1, 131-141. (In Russ.)
18. Letova, N.V. (2020). Legal status of a scientist in modern digital realities. Bulletin of Moscow University named after S.Yu. Witte. Series 2: Legal Sciences, 3(25), 50-55. (In Russ.)
19. Romanova, P.A., Saifutdinova, V.M. (2023). Digital technologies in labor relations. Alley of Science, 1(6-81), 1225-1229. (In Russ.)
20. Lugovskoy, E.I. (2024). Analysis of existing management models in organizations using digital technologies. Scientific Notes of the Russian Academy of Entrepreneurship, 23(3), 29-36. (In Russ.)
21. Professional standards of railway transport workers, approved by Orders of the Ministry of Labor of Russia / Russian University of Transport – RUT (MIIT). URL: https://rut-miit.ru/page/189582. (In Russ.)

Information about the authors
Aleksei A. Konov – Doctor of Historical Sciences, Associate Professor, Department of Management in Social and Economic Systems, Philosophy and History, Ural State University of Railway Transport
Natalia O. Verbitskaya – Doctor of Pedagogical Sciences, Professor, Department of Labor Economics and Human Resource Management, Ural State University of Economics
Tatiana V. Verbitskaya – Lecturer, Department of Political Science, Ural Federal University, Candidate of Political Sciences

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) 30.01.2026
Поступила после рецензирования 17.03.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 343.98
JEL: K42, R41, O33
EDN: UCHOVU

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.5. Мировая экономика
ВАК 5.1.4. Уголовно-правовые науки

СЛЕДОВАЯ КАРТИНА ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОГО ПРОИСШЕСТВИЯ КАК СИСТЕМНЫЙ ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ СУДЕБНОЙ АВТОТЕХНИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Леонид Григорьевич Бордюгов[1],
Ирина Владимировна Рубцова[2]

[1]Федеральное государственное бюджетное учреждение «Донецкая лаборатория судебной экспертизы Министерства юстиции Российской Федерации», 283049, Российская Федерация, Донецкая Народная Республика, г.о. Донецк, г. Донецк, ул. Дубравная, д. 1Б, e-mail: Leonidbrd@yandex.ru
[2]Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донбасский государственный университет юстиции» Министерства юстиции Российской Федерации (ДГУЮ Минюста России), адрес: 283049, Донецкая Народная Республика, г. Донецк, ул. Лебединского, д. 9, e-mail: riv81@bk.ru

Аннотация. **Введение.** Дорожно-транспортные происшествия относятся к числу наиболее массовых происшествий, фиксируемых государственными органами. Статистика МВД свидетельствует о росте преступлений, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (17 865 в 2023 г., 18 261 в 2024 г.). Научная проблема заключается в недостаточной разработанности вопросов исследования следовой картины места дорожно-транспортного происшествия как системного объекта. Цель статьи – теоретический анализ следовой картины места ДТП как системного объекта исследования судебной автотехнической экспертизы.

Методы. Использованы методы анализа, синтеза и обобщения теоретических вопросов, касающихся определений понятия места происшествия. Методы системного анализа позволили раскрыть проблему фиксации следовой информации на месте ДТП.

Результаты. Уточнено понятие места дорожно-транспортного происшествия как дороги и примыкающих участков, в пределах которых обнаружены следы события. Систематизированы материальные, идеальные и цифровые следы; предложена классификация следов, оставленных транспортным средством и иными объектами. Сформулировано авторское определение следовой картины ДТП как целостной системы взаимосвязанных следов, являющейся источником криминалистической информации. Обосновано, что целостность системы образует новое интегративное качество, не присущее отдельным следам.

Обсуждение. На примерах показано, что отсутствие любого элемента системы приводит к нарушению целостности и невозможности установления всех обстоятельств происшествия. Обоснована необходимость применения современных технических средств фиксации: лазерного 3D-сканирования, аэрофотосъёмки с беспилотных летательных аппаратов, фотограмметрии. Сделан вывод о решающей роли качества осмотра места происшествия на начальном этапе расследования.

Ключевые слова: дорожно-транспортное происшествие, место происшествия, осмотр места происшествия, совокупность следов, следовая картина, системный объект исследования, целостная система, судебная автотехническая экспертиза.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Бордюгов Л.Г., Рубцова И.В. Следовая картина дорожно-транспортного происшествия как системный объект исследования судебной автотехнической экспертизы. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 223-230. EDN: UCHOVU

© Бордюгов Л.Г., Рубцова И.В., 2026

UDC 343.98
JEL: K42, R41, O33
EDN: UCHOVU

Original scientific article
HAC 5.2.5. Global economy
HAC 5.1.4. Criminal Law Sciences

TRACKING THE ROAD ACCIDENT AS A SYSTEMIC OBJECT OF FORENSIC AUTOTECHNICAL EXPERTISE

Leonid G. Bordyugov[1],
Irina V. Rubtsova[2]

[1]Federal State Budgetary Institution "Donetsk Laboratory of Forensic Expertise of the Ministry of Justice of the Russian Federation", 283049, Russian Federation, Donetsk People's Republic, Donetsk city, Dubravnaya Str., building 1B, e-mail: Leonidbrd@yandex.ru
[2]Federal state budgetary educational institution of higher education "Donbass State University of Justice" of the Ministry of Justice of the Russian Federation (DSJU of the Ministry of Justice of Russia), 283049, Russian Federation, Donetsk People's Republic, Donetsk, Lebedinsky Str., building 9, e-mail: riv81@bk.ru

Annotation. **Introduction.** Road traffic accidents are among the most common incidents recorded by state bodies. Ministry of Internal Affairs statistics indicate a growth in crimes related to violations of traffic rules and vehicle operation (17,865 in 2023; 18,261 in 2024). The research problem lies in the insufficient development of issues concerning the study of the trace pattern of a road accident scene as a systemic object. The purpose of the article is a theoretical analysis of the trace pattern of a road accident scene as a systemic object of forensic auto-technical expertise.

Methods. Methods of analysis, synthesis, and generalization of theoretical issues concerning definitions of the accident scene were used. Methods of system analysis made it possible to reveal the problem of recording trace information at the road accident scene.

Results. The concept of the road accident scene is clarified as the road and adjacent sections within which traces of the event are discovered. Material, ideal, and digital traces are systematized; a classification of traces left by a vehicle and by other objects is proposed. The authors' definition of the road accident trace pattern as a holistic system of interconnected traces serving as a source of forensic information is formulated. It is substantiated that the integrity of the system forms a new integrative quality not inherent in individual traces.

Discussion. Examples show that the absence of any element of the system leads to a violation of integrity and the impossibility of establishing all circumstances of the accident. The necessity of using modern technical means of recording is substantiated: laser 3D scanning, aerial photography with unmanned aerial vehicles, and photogrammetry. The conclusion is drawn about the decisive role of the quality of the scene examination at the initial stage of investigation.

Keywords: traffic accident, accident site, accident scene examination, set of traces, trace pattern, systemic object of research, holistic system, forensic auto-technical examination.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Bordyugov, L.G., Rubtsova, I.V. (2026). Tracking the road accident as a systemic object of forensic autotechnical expertise. Public administration and law, 3(11), 223-230. EDN: UCHOVU

Введение

Дорожно-транспортные происшествия являются одними из самых массовых происшествий, которые фиксируются соответствующими государственными органами, в частности органами ГИБДД. По многим из них в дальнейшем правоохранительными органами проводятся следственные действия с целью решения вопроса о том, имеется ли состав преступления в действиях того или иного участника движения.

Уголовная ответственность за совершение дорожно-транспортного происшествия, в случае если установлено нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, предусмотрена статьёй 264 Уголовного кодекса Российской Федерации.

По данным МВД в Российской Федерации таких преступлений в 2023 году зарегистрировано 17 865 [1, с. 8], в 2024 году – 18 261 [2, с. 8]. Из приведенных статистических данных следует, что наблюдается рост преступлений, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств.

Каждый год на дорогах нашей страны «погибает более 15 тыс. человек и получают травмы более 200 тысяч человек» [3, с. 29], и, к сожалению, нет никаких перспектив на скорейшее улучшение этой ситуации.

Вопросам расследования уголовных дел, возбуждённых по фактам нарушений правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, посвящены работы многих отечественных учёных, среди которых можно назвать Б.А. Алексеева, Б.Е. Боровского, Э.Р. Домке, С.А. Евтюкова, А.П. Онучина, Н.А. Селиванова и других. В работах данных учёных пристальное внимание уделяется методике осмотра места дорожно-транспортного происшествия,

© Bordyugov L.G., Rubtsova I.V., 2026

фиксации следовой информации, вопросам назначения и проведения судебных автотехнических экспертиз и т. д. Однако вопросам исследования следовой картины места дорожно-транспортного происшествия, как системного объекта, внимания уделено недостаточно. Именно этим вопросам и посвящена данная статья.

Цель исследования

Целью статьи является теоретический анализ следовой картины, имеющейся на месте дорожно-транспортного происшествия, которую следует представить как системный объект исследования судебной автотехнической экспертизы.

Методы исследования

В процессе проведения данного исследования использовались методы анализа, синтеза и обобщения теоретических вопросов, касающихся определений понятия места происшествия и, в частности, места дорожно-транспортного происшествия. Методы системного анализа позволили раскрыть проблему фиксации следовой информации на месте дорожно-транспортного происшествия, являющейся следовой картиной происшествия, которая может быть представлена как системный объект исследования судебной автотехнической экспертизы.

Результаты исследования и их обсуждение

Понятие дорожно-транспортного происшествия дано в Правилах дорожного движения Российской Федерации [4, с. 10] и в Федеральном законе от 10.12.95 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Прежде чем перейти к исследованию вопроса о месте дорожно-транспортного происшествия, необходимо вкратце остановиться на определении понятия места происшествия.

Учёными совершенно справедливо отмечается, что в литературе имеется значительное «количество авторских определений места происшествия» [5, с. 225].

Определение понятия места происшествия дано во многих работах отечественных учёных советского периода [6, с. 9; 7, с. 252; 8, с. 61-62]. Хотя их определения и отличаются друг от друга, в основном место происшествия ими представлено как некая территория, где произошло определённое событие, а также, где обнаружены следы, указывающее на какое-то событие. Другими словами, в специальной литературе имеется как узкая, так и широкая трактовка места происшествия [9, с. 44].

Учёные более позднего периода совершенно справедливо отмечают, что понятие места происшествия охватывает понятие места совершения преступления [10, с. 105]. Современные исследователи данного вопроса, продолжая и развивая их традиции, дают свои определения. Хотелось бы остановиться на них более подробно.

Так, в частности, в специальной литературе имеются следующие определения понятия места происшествия: «место или участок местности, где имеется информация, относящаяся к исследуемому в уголовно-процессуальном режиме событию» [11, с. 599]; «место предполагаемого противоправного деяния (действия или бездействия) и (или) место наступления предполагаемых общественно опасных последствий» [12, с. 43].

На наш взгляд, спорным является определение понятия места происшествия, под которым понимается любое место, «где выявлены объекты и следы, относящиеся к расследуемому преступлению» [13, с. 230], поскольку недостаточно полно отражает его сущность, т. к. определённые объекты или следы могут быть перемещены на достаточное расстояние от места происшествия, например, убийство может быть совершено в одном месте, а труп перемещён на несколько километров. Вместе с тем следует отметить, что обнаружение, в частности, трупа само по себе является происшествием, а место его обнаружения, даже после перемещения, является местом происшествия, о чём отмечают многие учёные [9, с. 43-44].

Учёные акцентируют внимание на том, что понятие «место происшествия» и понятие «место преступления» не являются тождественными [14, с. 38; 15, с. 52].

На основании проведённого исследования следует прийти к выводу, что местом дорожно-транспортного происшествия является дорога и участки к ней примыкающие, в пределах которых обнаружены следы произошедшего события.

Любое дорожно-транспортное происшествие не только «обладает специфическими обстоятельствами и условиями его совершения» [16, с. 279], но и в той или иной степени влечёт за собой образование совокупности разнообразных следов, которое в литературе принято называть следовой картиной места происшествия.

Причём в следовую картину места происшествия следует включать как материальные следы, так и идеальные, а также следы цифровые.

Материальные следы можно разделить на несколько групп, в частности, следы, оставленные транспортным средством, следы, оставленные иным объектом (пешеходом, животным, деревом и т. д.).

Следы, оставленные транспортным средством, можно разделить на:

следы на проезжей части;

следы за пределами проезжей части;

следы на другом транспортном средстве;

следы на объектах дорожной инфраструктуры (направляющие столбики, леерные ограждения, светофоры, железнодорожные опоры и т. д.);

следы на прилегающих к дороге строениях (остановки общественного транспорта, киоски, жилые дома и т. д.);

следы на пешеходе, животном и т. д.

Указанные следы могут быть оставлены как колесами транспортного средства, так и другими выступающими частями транспортного средства, а также техническими жидкостями (тормозной жидкостью, охлаждающей жидкостью, моторным маслом) или же лакокрасочным покрытием.

Следы, оставленные иным объектом (пешеходом, животным, деревом и т. д.), можно разделить на:

следы на проезжей части;

следы за пределами проезжей части;

следы на объектах дорожной инфраструктуры (направляющие столбики, леерные ограждения, светофоры, железнодорожные переезды, железобетонные опоры и т. д.);

следы на прилегающих к дороге строениях (остановки общественного транспорта, киоски, жилые дома и т. д.);

следы на транспортном средстве.

Указанные следы могут быть оставлены при ударе пешехода или животного, при переезде пешехода или животного, при их отбросе, их волочении в пределах и за пределами проезжей части. К следам можно отнести также пятна крови, фрагменты тела, тканей человека или животного, волосы человека или шерсть животного и т. д.

Отдельно следует отметить цифровые следы, к которым относятся записи на видеорегистраторах, видеокамерах и других цифровых носителях. Такие следы при совершении дорожно-транспортного происшествия играют важную роль, поскольку позволяют установить некоторые обстоятельства происшествия при отсутствии или недостаточности других следов, в основном материальных.

Все эти следы, каждый в отдельности и, особенно, в совокупности, несут информацию о дорожно-транспортном происшествии.

Наиболее полная информация об обстоятельствах дорожно-транспортного происшествия может быть получена в процессе исследования всей совокупности следов, имеющихся в пределах места дорожно-транспортного происшествия. Понятно, что, если дорожно-транспортное происшествие произошло с уходом транспортного средства (что бывает довольно часто), фиксация следов на нём по месту его обнаружения признаётся необходимой. Учёные обращают внимание на первоочерёдность фиксации следов, которые могут быть утрачены или видоизменены [17, с. 63]. В частности, следы, образовавшиеся на месте дорожно-транспортного происшествия, могут быть утрачены или видоизменены в результате погодных условий или их изменений, в результате ненадлежащего обеспечения охраны места происшествия (движение по имеющимся следам посторонних лиц, транспортных средств и т. п.). Необходимо также иметь ввиду, что на месте происшествия наряду со следами, возникшими в результате рассматриваемого события, могут оставаться следы, возникшие ранее, т. е. до данного события.

Как было указано выше, совокупность всех следов, характеризующих дорожно-транспортное происшествие, является следовой картиной места происшествия. Следовая картина места происшествия является системным образованием, т. е. представляет целостную систему, которая существует объективно и подлежит фиксации при осмотре места происшествия, а в процессе исследования судебным экспертом-автотехником позволяет получить данные, относящиеся «к предмету процессуального доказывания» [18, с. 69].

Под следовой картиной места происшествия понимают «совокупность относящихся к деянию предметов и следов происшествия» [19, с. 229], «совокупность материальных, идеальных и цифровых следов» [20, с. 298], «источник криминалистической информации» [21, с. 166].

Некоторые учёные говорят о возможности отсутствия следовой картины при так называемом бесконтактном дорожно-транспортном происшествии [22, с. 155]. Это обстоятельство вызывает определённые трудности, как при расследовании таких преступлений, так и при проведении судебных автотехнических экспертиз. Вместе с тем следует отметить, что в экспертной среде бытует мнение, что «наличие следа о чём-то говорит, отсутствие следа ни о чём не говорит». И действительно, отсутствие следа торможения на проезжей части не говорит о том, что транспортное средство перед столкновением или после него не тормозилось. Отсутствие следов контактирования на транспортных средствах при бесконтактном дорожно-транспортном происшествии не говорит о том, что одно из транспортных средств создало (или не создало) опасность для движения водителю другого транспортного средства. Эти вопросы могут быть решены при исследовании, в частности, не материальных следов, а цифровых, например, записей на видеорегистраторе.

В литературе имеется мнение, что понятие следовой картины происшествия ввёл в научный оборот А.И. Дикунов [23, с. 167]. Хотя справедливости ради следует сказать, что о следовой картине происшествия в работах учёных упоминалось и ранее [24, с. 16]. Однако в специальной литературе вопросы анализа следовой картины исчерпывающего освещения не получили. Именно А.И. Дикуновым в диссертационном исследовании впервые проведён достаточно подробный анализ понятия сле-

довой картины как целостной картины «материальных источников уголовно-релевантной информации» [25, с. 4].

Обобщая сказанное, следовую картину дорожно-транспортного происшествия можно определить, как целостную систему, которая представляет собой совокупность взаимосвязанных следов, образованных в результате дорожно-транспортного происшествия, является источником криминалистической информации об обстоятельствах данного происшествия и фиксирует взаимосвязь материальных, идеальных и цифровых следов с вещной обстановкой места данного происшествия в целом. В общем виде, это комплекс всех взаимосвязанных следов, характеризующих картину дорожно-транспортного происшествия, как целостный объект. При этом целостность говорит о том, что совокупность всех следов, как система, образует новое интегративное качество, которое присуще именно всей совокупности следов, и не присуще каждому следу в отдельности.

При проведении судебной автотехнической экспертизы в обязательном порядке должна исследоваться вся совокупность следов, которые зафиксированы на месте дорожно-транспортного происшествия. В связи с этим следует согласиться с мнением Р.С. Белкина о том, что «место происшествия может быть, а зачастую должно быть, объектом экспертного исследования» [26, с. 56].

Вот почему важнейшим аспектом при проведении следователем осмотра места дорожно-транспортного происшествия является своевременность и полнота фиксации всех следов, имеющих отношение к расследуемому происшествию.

Отсутствие любого следа может привести к невозможности установить полную картину дорожно-транспортного происшествия. При этом под отсутствием понимаются допущенные нарушения при осмотре места происшествия (след не зафиксирован в протоколе осмотра и в схеме к протоколу осмотра, неверно определены его размеры и расположение и т. д.).

Поскольку, как было указано выше, следовая картина дорожно-транспортного происшествия представляет собой системное образование, т. е. систему, одним из свойств которой является целостность, отсутствие хотя бы одного элемента этой системы приводит к нарушению целостности, а, следовательно, разрушает систему, что ограничивает возможность установления всех обстоятельств происшествия.

Проанализируем это на примерах.

Дорожно-транспортное происшествие произошло на дороге, проезжая часть которой имеет участки проезжей части с различным состоянием дорожного покрытия, часть сухое, часть мокрое, часть гололёд. Транспортное средство, двигаясь в заторможенном состоянии, оставило видимый след торможения на всех трёх участках. При осмотре места происшествия была зафиксирована общая длина видимого следа торможения, без учёта длины участков проезжей части с различным состоянием. Это в конечном итоге привело к невозможности экспертным путём определить скорость движения транспортного средства. При отсутствии свидетелей происшествия и видеофиксации самого происшествия достоверно установить скорость движения транспортного средства становится практически невозможным.

Второй пример. При фиксации следов на месте дорожно-транспортного происшествия не была зафиксирована на проезжей части осыпь грунта, отвалившегося от нижней части кузова одного транспортного средства при его столкновении с другим транспортным средством. При проведении судебной автотехнической экспертизы это обстоятельство не позволило установить расположение места столкновения транспортных средств относительно границ проезжей части. Не удалось это установить и с помощью других доказательств, что в конечном итоге привело к невозможности установить истину по делу.

Как видим, исключение из системы следов одного следа (даже если он зафиксирован, но с определёнными нарушениями, которые делают невозможным его использование) может привести к невозможности установить все обстоятельства дела.

Конечно, можно сказать, что не все обстоятельства дорожно-транспортного происшествия, как и любого другого происшествия, устанавливаются не только на основании использования специальных знаний, т. е. путём проведения судебной автотехнической экспертизы. Они могут быть установлены путём допросов участников происшествия, свидетелей, исследования источников видеофиксации и т. д.

Однако с учётом конфликта интересов участников дорожно-транспортного происшествия, субъективности показаний свидетелей и т. д. зачастую объективность получения сведений о фактических данных происшествия может быть нарушена.

Ещё одним примером может служить невозможность проведения транспортно-трасологической экспертизы при восстановлении транспортных средств, участвовавших в дорожно-транспортном происшествии. Это может привести к невозможности (при противоречивых показаниях) решить вопрос о том, стояло или двигалось одно из транспортных средств, участвовавших в дорожно-транспортном происшествии. Согласно показаниям свидетелей, имеются противоречивые данные (одни говорят, что указанное транспортное средство стояло, другие – что двигалось). Устранить данные противоречия след-

ственным путём, т. е. путём проведения очных ставок, следственных экспериментов и т. д., не всегда представляется возможным.

Таким образом, исключение из совокупности следов, имеющихся на проезжей части или транспортных средствах, на других информационных источниках, любого следа, может исключить возможность провести полное и объективное исследование обстоятельств дорожно-транспортного происшествия.

Следует отметить, что результаты расследования дорожно-транспортного происшествия в первую очередь зависят от качества проведения следственных действий на начальном этапе, в частности от выявления, идентификации и фиксации всей следовой информации (следовой картины) на этапе проведения осмотра места происшествия, который при расследовании преступлений, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, является «единственным базовым и основополагающим следственным действием» [27, с. 105].

Эпоха новейших цифровых технологий диктует не только необходимость, но и возможность использования современных автоматизированных средств технической фиксации следовой картины места дорожно-транспортного происшествия. В частности, можно предложить следующие технические решения: лазерное 3D-сканирование; аэрофотосъёмка с использованием беспилотных летательных аппаратов (квадрокоптеров); использование фотограмметрии, о которых подробно изложено в работе «Обзор автоматизированных способов оформления схемы места ДТП с использованием фотосъёмки и видеозаписи» [28].

Работа с такими изображениями в свою очередь позволит построить более точные масштабные схемы и проводить моделирование ситуации. Поскольку традиционные замеры рулеткой могут иметь погрешности и недостаточное, или нецелесообразное, количество замеров, использование квадрокоптеров позволит более точно фиксировать всю совокупность следовой информации на месте происшествия, в частности, следы колёс, царапины, осыпи стёкол, грунта и т. д., конечное положение транспортных средств, имеющие важное значение для дальнейшего исследования механизма дорожно-транспортного происшествия.

Выводы

Подводя итог изложенному выше, следует отметить, что в данной работе проведён анализ незначительной части теоретических и практических вопросов, которые возникают при исследовании следовой картины в процессе расследования дорожно-транспортных происшествий.

Фиксация следовой картины места происшествия путём проведения различных измерений контактными, бесконтактными и комбинированными методами позволяет в протоколе и схеме места происшествия запечатлеть и в дальнейшем исследовать реальную материальную обстановку дорожно-транспортного происшествия.

Именно следовая картина, именно следы на месте преступления, которые, как писал в 1909 году один из первых российских криминалистов В.И. Лебедев, являются «немыми свидетелями» и при этом самыми неподкупными свидетелями [29, с. XII], способствуют установлению истины по делу.

Применительно к рассматриваемым вопросам судебный эксперт-автотехник как лицо, обладающее специальными знаниями, на основании своего исследования заставляет «немых свидетелей» говорить об обстоятельствах дорожно-транспортного происшествия.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2023 года. Москва: [б.и.], 2024. 63 с.
2. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2024 года. Москва: [б.и.], 2025. 63 с.
3. Аварийность на дорогах и учёт ДТП / М.Ю. Мережко, Ю.Я. Комаров, В.А. Колодий [и др.]. Молодой учёный. 2021. № 10(352). С. 29-31. EDN: ZYPLER.
4. Правила дорожного движения Российской Федерации на 2024 год. Подробные комментарии и разъяснения. Включая новый перечень неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств. Москва: Издательство АСТ, 2023. 320 с. ISBN 978-5-17-159582-1.
5. Астахов Е.А. Современные проблемы тактики следственного осмотра. Правовая политика и правовая жизнь. 2025. № 2. 224-231. DOI: 10.24412/1608-8794-2025-2-224-231.
6. Рассейкин Д.П. Осмотр места происшествия и трупа при расследовании убийств / М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Сарат. юрид. ин-т им. Д.И. Курского. Саратов: Приволж. кн. изд-во, 1967. 152 с.
7. Криминалистика. Под редакцией заместителя Министра внутренних дел СССР Б.А. Викторова и проф. Р.С. Белкина. Москва: Юридическая литература, 1976. 552 с.
8. Васильев А.Н. Тактика отдельных следственных действий: монография. Москва: Юридическая литература, 1981. 112 с.
9. Костюченко О.Г., Бертовский Л.В. К вопросу о криминалистическом понятии места происшествия. Вестник военного права. 2023. № 1. 42-47 с. EDN: DMLOVE.
10. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей [и др.]. Москва: Проспект, 2012. 552 с. ISBN: 978-5-392-05807-5.
11. Криминалистика: учебник для бакалавров / под ред. Л.В. Бертовского. 2-е изд, перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс, 2021. 1024 с. ISBN 978-5-9988-1245-3; DOI 10.31085/9785998812453-2021-1024.

12. Валявский А.В. Неопределённость понятия «место происшествия» как причина подмены следственных действий. Судебная реформа в современной России: результаты, проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции, посвящённой 100-летию Кубанского государственного университета / [ред.: В.А. Семенцов]. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2020. С. 41-45. EDN: CPEWQX.
13. Пинчук Л.В. К вопросу о понятии осмотра места происшествия. Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 5. С. 227-231. EDN: YAAOOD.
14. Корчагин А.А. Производство следственных действий: учебное пособие. Санкт-Петербург: Изд-во Университета при МПА ЕврАзЭС, 2021. 185 с. EDN: PIZZKN.
15. Белкин Р.С., Лифшиц Е.М. Тактика следственных действий. Москва: Новый Юристъ, 1997. 176 с. ISBN 5-7858-0020-9.
16. Усачёв С.И., Колосова А.Б. Криминалистически значимые признаки личности участников дорожно-транспортных происшествий. Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: сборник материалов XXV международной научно-практической конференции. Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2020. С. 276-280. EDN: FJERDM.
17. Иванов А.В. Осмотр места происшествия: понятие и содержание. Вестник Краснодарского университета МВД России. 2024. № 1(63). С. 61-65. EDN: EOUTTH.
18. Колдин А.В., Крестовников О.А. Источники криминалистической информации / под. ред. В.Я. Колдина. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2007. 192 с. ISBN: 978-5-93295-280-1.
19. Багрямян С.Л. Особенности типизации следов преступлений, связанных с незаконным поиском и(или) изъятием археологических предметов из мест залегания (ст. 243.2 УК РФ). Учёные записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского Юридические науки. 2021. Т. 7(73). № 3. Ч. 1. С. 228-234. DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-3(1)-228-234.
20. Абаринов А.Д. Следовая картина преступлений экстремистской направленности. Аграрное и земельное право. 2024. № 6(234). С. 298-300. DOI: 10.47643/1815-1329_2024_6_298.
21. Манилкин Н.В., Болдырев Н.В. Следовая картина места дорожно-транспортного происшествия как источник криминалистической информации. Судебная экспертиза: прошлое, настоящее и взгляд в будущее. Материалы международной научно-практической конференции. Сост.: Г.В. Парамонова, В.П. Яремчук. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 165-171. EDN: XMQQMA.
22. Сучков А.И. Спровоцированное дорожно-транспортное происшествие: тактика расследования. Правопорядок: история, теория, практика. 2024. № 4(43). С. 154-157. DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-154-157.
23. Зюзина И.В. Выявление следовой картины преступлений, совершённых в условиях неочевидности. Закон и право. 2020. № 7. С. 167-171. DOI 10.24411/2073-3313-2020-10350.
24. Салтевский М.В. О структуре криминалистической характеристики хулиганства и типичных следственных ситуациях. Криминалистика и судебная экспертиза. Киев: «Вища школа», 1982. Вып. 25. С. 13-20.
25. Дикунов А.И. Криминалистический анализ следовой картины расследуемого события с признаками преступления: специальность 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность»: автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук / Дикунов Александр Иванович; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Москва, 2005. 22 с.
26. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. От теории – к практике. Москва: Юрид, лит., 1988. 304 с. ISBN 5-7260-0018-8.
27. Сучков А.И. Актуальные проблемы и особенности производства осмотра места дорожно-транспортного преступления. «Современное уголовно-процессуальное право – уроки истории и проблемы дальнейшего реформирования», Международная научно-практическая конференция (Орел, 6-7 октября 2022 г.): [к 100-летию принятия УПК РСФСР 1922 г., 20-летию действия УПК РФ: сборник материалов]. В двух частях. Часть 2. Орёл: ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2022. С. 105-109. EDN: XWSTYC.
28. Новописный Е.А., Кушенко Л.Е., Ходыкин О.Э. Обзор автоматизированных способов оформления схемы места ДТП с использованием фотосъёмки и видеозаписи. Материалы Международной научно-технической конференции молодых учёных БГТУ им. В.Г. Шухова. Белгород: Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова, 2021. С. 2211-2220. EDN: BQQQQN.
29. Лебедев В.И. Искусство раскрытия преступлений. I. Дактилоскопия (пальцепечатание). Санкт-Петербург: Тип. М-ва вн. дел, 1909. XVIII, 3-62 с.

Информация об авторах
Бордюгов Леонид Григорьевич – кандидат юридических наук, директор Донецкой лаборатории судебной экспертизы Министерства юстиции Российской Федерации, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Донбасского государственного университета юстиции
Рубцова Ирина Владимировна – аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики Донбасского государственного университета юстиции

REFERENCES

1. State of crime in Russia for January-December 2023. (2024). Moscow: [s.n.]. 63 p. (In Russ.)
2. State of crime in Russia for January-December 2024. (2025). Moscow: [s.n.]. 63 p. (In Russ.)
3. Merezhko, M.Yu., Komarov, Yu.Ya., Kolodiy, V.A. et al. (2021). Road accidents and traffic accident registration. Young Scientist, 10(352), 29-31. EDN: ZYPLER. (In Russ.)
4. Road Traffic Rules of the Russian Federation for 2024. Detailed comments and explanations. Including a new list of malfunctions and conditions under which the operation of vehicles is prohibited. (2023). Moscow: AST Publishing House. 320 p. ISBN 978-5-17-159582-1. (In Russ.)
5. Astakhov, E.A. (2025). Modern problems of investigative inspection tactics. Legal Policy and Legal Life, 2, 224-231. DOI: 10.24412/1608-8794-2025-2-224-231. (In Russ.)
6. Rasseikin, D.P. (1967). Inspection of the scene and corpse in the investigation of murders / Ministry of Higher and Secondary Specialized Education of the RSFSR. Saratov Law Institute named after D.I. Kursky. Saratov: Privolzhskoe Book Publishing House. 152 p. (In Russ.)
7. Criminalistics. (1976). Edited by Deputy Minister of Internal Affairs of the USSR B.A. Viktorov and Prof. R.S. Belkin. Moscow: Legal Literature. 552 p. (In Russ.)
8. Vasiliev, A.N. (1981). Tactics of individual investigative actions: monograph. Moscow: Legal Literature. 112 p. (In Russ.)

9. Kostyuchenko, O.G., Bertovsky, L.V. (2023). On the question of the criminalistic concept of the scene of the incident. Military Law Bulletin, 1, 42-47. EDN: DMLOVE. (In Russ.)
10. Avrutin, Yu.E., Bulavin, S.P., Solovey, Yu.P. et al. (2012). Commentary to the Federal Law "On Police" (article-by-article). Moscow: Prospekt. 552 p. ISBN: 978-5-392-05807-5. (In Russ.)
11. Criminalistics: textbook for bachelors / ed. by L.V. Bertovsky. (2021). 2nd ed., revised and expanded. Moscow: RG-Press. 1024 p. ISBN 978-5-9988-1245-3; DOI 10.31085/9785998812453-2021-1024. (In Russ.)
12. Valyavsky, A.V. (2020). Uncertainty of the concept of "scene of the incident" as a cause of substitution of investigative actions. In: Judicial Reform in Modern Russia: Results, Problems and Prospects: materials of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 100th anniversary of Kuban State University / [ed. by V.A. Sementsov]. Krasnodar: Kuban State University, pp. 41-45. EDN: CPEWQX. (In Russ.)
13. Pinchuk, L.V. (2018). On the question of the concept of inspection of the scene of the incident. Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 5, 227-231. EDN: YAAOOD. (In Russ.)
14. Korchagin, A.A. (2021). Production of investigative actions: textbook. St. Petersburg: Publishing House of the University under the IPA EurAsEC. 185 p. EDN: PIZZKN. (In Russ.)
15. Belkin, R.S., Lifshits, E.M. (1997). Tactics of investigative actions. Moscow: New Lawyer. 176 p. ISBN 5-7858-0020-9. (In Russ.)
16. Usachev, S.I., Kolosova, A.B. (2020). Criminalistically significant signs of the personality of participants in road traffic accidents. In: Activities of Law Enforcement Agencies in Modern Conditions: collection of materials of the XXV International Scientific and Practical Conference. Irkutsk: FGKOU VO VSI MVD Russia, pp. 276-280. EDN: FJERDM. (In Russ.)
17. Ivanov, A.V. (2024). Inspection of the scene of the incident: concept and content. Bulletin of Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1(63), 61-65. EDN: EOUTTH. (In Russ.)
18. Koldin, A.V., Krestovnikov, O.A. (2007). Sources of criminalistic information / ed. by V.Ya. Koldin. Moscow: Publishing House "Yurlitinform". 192 p. ISBN: 978-5-93295-280-1. (In Russ.)
19. Bagryamyan, S.L. (2021). Features of typification of traces of crimes related to illegal search and (or) removal of archaeological objects from places of occurrence (Article 243.2 of the Criminal Code of the Russian Federation). Scientific Notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Legal Sciences, 7(73), 3(1), 228-234. DOI: 10.37279/2413-1733-2021-7-3(1)-228-234. (In Russ.)
20. Abarinov, A.D. (2024). Trace picture of extremist crimes. Agrarian and Land Law, 6(234), 298-300. DOI: 10.47643/1815-1329_2024_6_298. (In Russ.)
21. Manilkin, N.V., Boldyrev, N.V. (2022). Trace picture of the scene of a road traffic accident as a source of criminalistic information. In: Forensic Examination: Past, Present and a Look into the Future. Materials of the International Scientific and Practical Conference. Comp. by G.V. Paramonova, V.P. Yaremchuk. St. Petersburg: St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, pp. 165-171. EDN: XMQQMA. (In Russ.)
22. Suchkov, A.I. (2024). Provoked road traffic accident: tactics of investigation. Law and Order: History, Theory, Practice, 4(43), 154-157. DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-154-157. (In Russ.)
23. Zyuzina, I.V. (2020). Identification of the trace picture of crimes committed under conditions of non-obviousness. Law and Right, 7, 167-171. DOI: 10.24411/2073-3313-2020-10350. (In Russ.)
24. Saltevsky, M.V. (1982). On the structure of the criminalistic characteristic of hooliganism and typical investigative situations. Criminalistics and Forensic Examination. Kiev: "Higher School", Issue 25, pp. 13-20. (In Russ.)
25. Dikunov, A.I. (2005). Criminalistic analysis of the trace picture of the investigated event with signs of a crime: specialty 12.00.09 "Criminal Procedure, Criminalistics and Forensic Examination; Operational-Investigative Activity": abstract of dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences / Dikunov Alexander Ivanovich; Moscow State University named after M.V. Lomonosov. Moscow. 22 p. (In Russ.)
26. Belkin, R.S. (1988). Criminalistics: problems, trends, prospects. From theory to practice. Moscow: Legal Literature. 304 p. ISBN 5-7260-0018-8. (In Russ.)
27. Suchkov, A.I. (2022). Actual problems and features of the inspection of the scene of a road traffic crime. Modern Criminal Procedural Law – Lessons of History and Problems of Further Reform, International Scientific and Practical Conference (Orel, October 6-7, 2022): [to the 100th anniversary of the adoption of the RSFSR CPC of 1922, the 20th anniversary of the Russian Federation CPC: collection of materials]. In two parts. Part 2. Orel: Orel Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.V. Lukyanov, pp. 105-109. EDN: XWSTYC. (In Russ.)
28. Novopisny, E.A., Kushenko, L.E., Khodykin, O.E. (2021). Review of automated methods for drawing up a road accident scene scheme using photography and video recording. Materials of the International Scientific and Technical Conference of Young Scientists of BSTU named after V.G. Shukhov. Belgorod: Belgorod State Technological University named after V.G. Shukhov, pp. 2211-2220. EDN: BQQQQN. (In Russ.)
29. Lebedev, V.I. (1909). The Art of Solving Crimes. I. Fingerprinting (fingerprinting). St. Petersburg: Typography of the Ministry of Internal Affairs. XVIII, 3-62 p. (In Russ.)

Information about the authors
Leonid G. Bordyugov – Candidate of Law Sciences, Director of the Donetsk Laboratory of Forensic Expertise of the Ministry of Justice of the Russian Federation, and Associate Professor at the Department of Criminal Procedure and Criminalistics at the Donbas State University of Justice
Irina V. Rubtsova – postgraduate student at the Department of Criminal Procedure and Criminalistics at the Donbas State University of Justice

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) 29.12.2025
Поступила после рецензирования 03.02.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 343.3/7
JEL: E50, G21, L26, L53
EDN: UVSSCE

Оригинальная научная статья
ВАК 5.1.4. Уголовно-правовые науки

РОЛЬ «НОВЫХ» ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, ОТЯГЧАЮЩИХ НАКАЗАНИЕ, В ПРОЦЕССЕ ПЕНАЛИЗАЦИИ

Марина Геннадьевна Князькова

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

Аннотация. **Введение.** Наказание выступает основной формой реализации уголовной ответственности, а институт обстоятельств, отягчающих наказание, позволяет дифференцировать ответственность в зависимости от степени общественной опасности деяния и личности виновного. Статья 63 УК РФ является одной из наиболее динамично изменяемых норм: за 2022-2025 гг. в неё внесено шесть поправок и введено три новых отягчающих обстоятельства. Цель исследования – комплексный анализ отягчающих обстоятельств, введённых законодателем в ч. 1 ст. 63 УК РФ, и их влияние на процесс пенализации.

Методы. Использован комплекс методов: диалектический (пенализация и отягчающие обстоятельства как развивающиеся явления), формально-юридический (анализ понятийного аппарата и содержания норм), системный (запрет повторного учёта обстоятельств в силу ч. 2 ст. 63 УК РФ), сравнительно-правовой («вертикальное» и «горизонтальное» сравнение редакций ст. 63 УК РФ и законодательства стран СНГ), а также анализ, синтез, индукция и дедукция.

Результаты. Подтверждено, что отягчающие обстоятельства являются ключевым пенализационным фактором; закрытый перечень выступает гарантией от судебного произвола и проявлением принципа гуманизма. Проанализированы новеллы, дополнившие ч. 1 ст. 63 УК РФ пунктами «л», «с», «т», «у», «ф»: особые военные обстоятельства, публичная демонстрация преступления, включая треш-стримы, совершение преступления лицом, незаконно находящимся на территории РФ, использование программно-аппаратных средств доступа к ограниченным информационным ресурсам. Выявлена двухуровневая модель усиления ответственности: на уровне квалификации и на уровне индивидуализации наказания.

Обсуждение. Обоснована необходимость разъяснений Верховного Суда РФ по квалификации новых отягчающих обстоятельств и мониторинга правоприменения. Предложены меры по систематизации перечня, уточнению формулировок, закреплению правил конкуренции обстоятельств между собой и с квалифицирующими признаками. Перспективы исследований связаны с анализом практики применения п.п. «л», «п», «с», «т», «у», «ф» ч. 1 ст. 63 УК РФ.

Ключевые слова: пенализация; отягчающие обстоятельства; индивидуализация наказания; публичная демонстрация; треш-стримы; лицо, незаконно, находящееся на территории Российской Федерации; совершение преступления с использованием программно-аппаратных средств доступа к информационным ресурсам.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Благодарности: автор выражает благодарность заведующей кафедрой гражданского и уголовного права и процесса ФГБОУ «Сочинский государственный университет», кандидату юридических наук, доценту Ивневой Елене Владимировне за полезные замечания.

Для цитирования: Князькова М.Г. Роль «новых» обстоятельств, отягчающих наказание, в процессе пенализации. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 231-241. EDN: UVSSCE

© Князькова М.Г., 2026

UDC 343.3/7
JEL: E50, G21, L26, L53
EDN: UVSSCE

Original scientific article
HAC 5.1.4. Criminal Law Sciences

ROLE OF NEW CIRCUMSTANCES AGGRAVATING PUNISHMENT IN THE PENALIZATION PROCESS

Marina G. Knyazkova

Federal state budgetary educational institution of higher education «Sochi State University», 354000, Russian Federation, Sochi, 94, Plastunskaya Str., e-mail: knyazkovamg@sutr.ru

Annotation. **Introduction.** Punishment is the main form of implementing criminal liability, and the institution of aggravating circumstances allows differentiating liability depending on the degree of social danger of the act and the personality of the perpetrator. Article 63 of the Criminal Code of the Russian Federation is one of the most dynamically amended norms: between 2022 and 2025, six amendments were made and three new aggravating circumstances introduced. The purpose of the study is a comprehensive analysis of the aggravating circumstances introduced by the legislator into Part 1 of Article 63 and their impact on the penalization process.

Methods. A set of methods was used: dialectical (penalization and aggravating circumstances as evolving phenomena), formal-legal (analysis of the conceptual framework and content of norms), systemic (prohibition of double consideration under Part 2 of Article 63), comparative-legal ("vertical" and "horizontal" comparison of editions of Article 63 and CIS legislation), as well as analysis, synthesis, induction, and deduction.

Results. It is confirmed that aggravating circumstances are a key penalization factor; the closed list serves as a safeguard against judicial arbitrariness and a manifestation of the principle of humanism. The novelties supplementing Part 1 of Article 63 with paragraphs "l," "s," "t," "u," and "f" are analyzed: special military circumstances, public demonstration of a crime, including trash streams, commission of a crime by a person illegally present in the territory of the Russian Federation, and use of software and hardware means of access to restricted information resources. A two-tier model of increasing liability is identified: at the level of qualification and at the level of individualization of punishment.

Discussion. The necessity of clarifications from the Supreme Court of the Russian Federation on the classification of new aggravating circumstances and monitoring of law enforcement is substantiated. Measures are proposed for systematizing the list, clarifying formulations, and establishing rules for the competition of circumstances with each other and with qualifying elements. Prospects for research are linked to analyzing the application of paragraphs "l," "p," "s," "t," "u," and "f" of Part 1 of Article 63.

Keywords: penalization, aggravating circumstances, individualization of punishment, public demonstration, trash streams, by a person illegally located on the territory of the Russian Federation, committing a crime using software and hardware for accessing information resources.

Financing information: this research received no external funding.

Acknowledgments: the author expresses gratitude to the head of the Department of Civil and Criminal Law and Procedure of the Federal State Budgetary Educational Institution «Sochi State University», candidate of legal sciences, associate professor Elena Vladimirovna Ivneva for her useful comments.

For citation: Knyazkova, M.G. (2026). Role of new circumstances aggravating punishment in the penalization process. Public administration and law, 3(11), 231-241. EDN: UVSSCE

Введение

Наказание является основной формой реализации уголовной ответственности. Наказание представляет собой наиболее строгую форму государственного принуждения, существенным образом ограничивающую правовой статус лица, его совершившего. Определение оптимальной меры карательного воздействия – одна из сложнейших задач, как законодателя, так и правоприменителя [2]. Назначение наказания судом объективно выступает заключительным актом правосудия. «Процесс пенализации осуществляется судом, где подсудимому определяются пределы наказания за совершённое им преступное деяние, где вина его установлена. Сам процесс пенализации представляет собой механизм, основанный на принципе справедливости» [3].

В этом контексте особую значимость приобретает институт обстоятельств, отягчающих наказание, который позволяет дифференцировать ответственность в зависимости от степени общественной опасности деяния и личности виновного [4].

Статья 63 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), содержащая перечень отягчающих обстоятельств, является одной из наиболее динамично изменяемых норм уголовного закона. За последние пять лет в неё было внесено шесть поправок, введены три новых отягчающих обстоятельства. Эта динамика отражает процесс пенализации – установление принципов, критериев, видов и размеров

© Knyazkova M.G., 2026

наказаний за деяния, признаваемые преступными [4].

Вопросы отягчающих наказание обстоятельств традиционно привлекают внимание исследователей. Среди наиболее значимых работ следует назвать диссертационные исследования О.А. Мясникова (2001), Г.К. Буранова (2002) [4], в которых впервые была предпринята попытка комплексного анализа отягчающих обстоятельств в контексте пенализации. Проблемы соотношения отягчающих и квалифицирующих обстоятельств, а также режима их перечня, освещались в трудах Л.Л. Круглиикова [5], С.П. Донец [6], В.Д. Филимонова, Г.И. Чечеля. Современные исследования (работы В.А. Чудненко [7], Н.А. Лопашенко [8], Э.В. Густовой [9]) посвящены динамике законодательного регулирования и теоретическим основам пенализации.

Цель исследования

Цель исследования заключается в комплексном анализе отягчающих наказание обстоятельства, введённых законодателем в ч.1 ст. 63 УК РФ за период 2022-2025 гг. В рамках работы систематизируются основные подходы к пониманию роли статуса вновь введённых отягчающих наказание обстоятельств и квалифицирующих признаков. Исследование направлено на влияние новых отягчающих обстоятельств на процесс пенализации на основе правоприменительной практики за период с 2022 по 2026 годы.

Методы исследования

Комплексный подход использования методов научного исследования позволил получить представление о расширении исчерпывающего перечня обстоятельств, отягчающих наказание. Формально-юридический метод применён для анализа понятийного аппарата и содержания уголовно-правовых норм, регламентирующих назначение наказания и регламентацию квалифицирующих признаков.

В ходе исследования также применялись методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, что позволило систематизировать теоретические подходы и эмпирические данные об обстоятельствах, отягчающих наказание, введённых законодателем за период с 2022 по 2026 годы.

Результаты исследования и их обсуждение

Существующие дефекты уголовно-правовых норм, объективно порождающие трудности в правоприменении при определении меры ответственности, препятствуют формированию единообразной судебной практики и реализации принципа справедливости.

В последние десятилетия в уголовном законодательстве ряда государств наблюдается тенденция к пересмотру традиционных подходов к оценке ряда обстоятельств, влияющих на назначение наказания.

Основная функция отягчающих и смягчающих обстоятельств – обеспечение дифференциации уголовной ответственности и индивидуализации наказания.

Категория «пенализация» в науке уголовного права не является бесспорной. Отдельные авторы, в частности Э.В. Густова, аргументируют позицию, согласно которой наказуемость относится к обязательным признакам преступления, вследствие чего пенализация совпадает с криминализацией и образует её составную часть [9; 10; 11]. Однако представляется, что современная доктрина уголовного права, опирающаяся на значительный объём теоретических исследований и нормативный материал, предполагает необходимость обособления пенализации как самостоятельной категории.

Наиболее развёрнутое определение предложено Н.А. Лопашенко, согласно которой пенализация состоит в установлении принципов и критериев применения наиболее строгого государственного принуждения за деяния, признаваемые преступными; в формулировании целей уголовного наказания; в определении его видов и размеров; предложении иных мер уголовно-правового характера, необходимых и достаточных для воздействия на лиц, совершивших общественно опасные деяния [5].

Пенализация, таким образом, находится в неразрывной связи с криминализацией, но не сводится к ней. Процесс пенализации включает три самостоятельных, взаимообусловленных компонента:

1. Общие для всех видов юридических последствий совершения преступления правила, посредством которых реализуются уголовно-правовые принципы при установлении наказуемости деяний (правила соразмерности, согласованности, формальной определённости, аналогичности и дифференциации).

2. Типизацию – формирование модельной подсистемы уголовных наказаний для определённой группы преступлений.

3. Индивидуализацию – конструирование уголовно-правовой санкции за конкретное деяние на основе правила дифференциации уголовной ответственности.

В доктрине выделяются различные типы ошибок, допускаемых в процессе пенализации. А.И. Рарог, в частности, классифицирует их следующим образом:

1. Ошибки уголовно-политического характера – связанные с неверным определением приоритетов уголовной политики, необоснованной криминализацией или декриминализацией деяний.

2. Системные ошибки – выражающиеся в несоответствии санкций статей Особенной части УК РФ типовой степени общественной опасности деяний.

3. Технические ошибки – обусловлен-

ные дефектами законодательной техники, нечёткостью формулировок, противоречиями между общими и специальными нормами [12].

В процессе пенализации отягчающие обстоятельства выполняют роль инструмента, посредством которого законодатель реагирует на изменение представлений об общественной опасности определённых форм поведения. Как справедливо отмечается в современной доктрине, оценка обстоятельств, как смягчающих или отягчающих, может трансформироваться под влиянием изменений в обществе, научных представлениях о детерминантах преступного поведения, а также под воздействием правоприменительной практики.

Важно подчеркнуть, что включение нового обстоятельства в число отягчающих всегда означает расширение пределов уголовно-правового принуждения, что требует от законодателя особой осторожности и тщательного обоснования подобных решений. Требуется выяснять также социальную природу и обусловленность обстоятельств, отягчающих наказание [7].

Отягчающие наказание обстоятельства представляют собой закреплённые в уголовном законе типизированные факторы, которые характеризуют преступление или личность виновного, повышают степень общественной опасности деяния и, соответственно, влекут за собой применение более строгой меры наказания в пределах санкции соответствующей статьи.

Анализ законодательного определения (ч. 1 ст. 63 УК РФ) и доктринальных источников позволяет выделить следующие сущностные признаки отягчающих наказание обстоятельств:

уголовно-правовой характер – отягчающие обстоятельства прямо предусмотрены уголовным законом, что соответствует принципу законности и исключает произвольное расширение их перечня правоприменителем;

типизированность – в законе закреплены наиболее типичные, распространённые в судебной практике обстоятельства, объективно повышающие общественную опасность преступления;

относимость к преступлению или личности виновного – отягчающие обстоятельства могут характеризовать как само деяние (способ совершения, обстановку, последствия), так и субъективные свойства личности преступника (рецидив, особо активная роль);

пенализационный эффект – наличие отягчающего обстоятельства является юридическим основанием для назначения более строгого наказания в пределах санкции.

Действующий Уголовный кодекс РФ содержит развёрнутый перечень обстоятельств, отягчающих наказание (ч. 1 ст. 63). Указанный перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Особого внимания заслуживает положение ч. 1.1 ст. 63 УК РФ, согласно которому суд в зависимости от характера и степени общественной опасности преступления, обстоятельств его совершения и личности виновного может признать отягчающим обстоятельством совершение преступления в состоянии опьянения, вызванном употреблением алкоголя, наркотических средств или других одурманивающих веществ. Данная норма предоставляет суду право, а не обязанность признавать указанное обстоятельство отягчающим, что отличает его от обстоятельств, перечисленных в ч. 1 ст. 63.

В процессе пенализации отягчающие обстоятельства выступают в качестве ориентиров для суда при индивидуализации наказания. Их наличие является юридическим фактом, обязывающим суд (или в ряде случаев – дающим право) назначить более строгое наказание в пределах санкции.

Механизм влияния отягчающих обстоятельств на назначаемое наказание может быть охарактеризован следующим образом:

императивное влияние – для обстоятельств, перечисленных в ч. 1 ст. 63, их наличие должно учитываться как фактор, повышающий общественную опасность деяния и, соответственно, влияющий на строгость наказания;

дискреционное влияние – для обстоятельства, предусмотренного ч. 1.1 ст. 63 (состояние опьянения), суд вправе, но не обязан признавать его отягчающим;

кумулятивный эффект – при наличии нескольких отягчающих обстоятельств их влияние суммируется, что может привести к назначению наказания, близкого к верхнему пределу санкции.

Однако, как справедливо отмечается в литературе, «суды часто недооценивают, а иногда попросту игнорируют наличие данных факторов в преступлении либо, напротив, при их исчерпывающем перечне признают отягчающими обстоятельства, не предусмотренные УК». Это свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования как законодательной регламентации, так и правоприменительной практики.

Российским законодателем перечень отягчающих наказание обстоятельств корректировался неоднократно. Так, изменения вносились 2003, 2007, 2012, 2013, 2014, 2016, 2022, 2023. 2025 гг. В настоящей статье исследуются существенные изменения и дополнения ч. 1 ст. 63 УК РФ. Закрытый перечень обстоятельств, отягчающих наказание дополнен самостоятельными пунктами: «л», «с», «т», «у», «ф».

В конце 2022 года законодатель ужесточил ответственность за совершение преступлений в военное время и диверсионную деятельность [13]. К особым военным обстоятельствам (ОВО), как предлагает именовать их Д.О. Трофимов [14], Федеральный закон от 24.09.2022 № 365-ФЗ относит совершение преступления: 1) в период мобилизации; 2) в период военного положения; 3) в военное время; 4) в условиях вооружённого конфликта; 5) в условиях ведения боевых действий [15]. При установлении периодов мобилизации, военного положения и военного времени судам рекомендовано Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 18.05.2023 № 11 [16] учитывать соответствующие положения ФКЗ от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ [17], федеральных законов от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ [18] и от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ [19]. Судебная практика только начинает складываться, имеет место ненадлежащий учёт п. «л». Восьмой кассационный суд общей юрисдикции указал, что судом первой инстанции не дано надлежащей оценки наличию оснований для признания отягчающего обстоятельства, предусмотренного п. «л» ч. 1 ст. 63 УК РФ [20].

Ключевым изменением стало дополнение части 1 статьи 63 УК РФ новым пунктом «с».

Одновременно с этим УК РФ был дополнен новыми составами статьями 281.1 УК РФ «Содействие диверсионной деятельности», статья 281.2 УК РФ «Прохождение обучения в целях осуществления диверсионной деятельности», статья 281.3 УК РФ «Организация диверсионного сообщества и участие в нём».

Все эти преступления отнесены к категории особо тяжких, в санкциях статей предусмотрен самый строгий вид из действующих наказаний – пожизненное лишение свободы. Расследование таких преступлений отнесено к подследственности органов ФСБ.

Введение в статью 63 УК РФ пункта «с» (цели пропаганды, оправдания и поддержки диверсии) позволяет правоприменителю более эффективно бороться с идеологическими вдохновителями таких преступлений. Судебная практика последних лет демонстрирует неотвратимость наказания как за непосредственное совершение диверсионных актов (поджоги, взрывы), так и за подготовку к ним, обучение или призывы в интернете. Наказания являются суровыми, и не допускается возможность их условного назначения, особенно когда речь идёт о повреждении стратегических объектов транспорта и энергетики.

Развитие информационно-коммуникационных технологий и их глубокая интеграция в повседневную жизнь создали не только новые возможности для социального взаимодействия, но и породили принципиально новые формы общественно опасного поведения. В доктрине уголовного права Грачёвой Ю.В., Григорьевым В.Н., Скрипченко Н. и другими криминологами проблемы законодательного регулирования ответственности за «треш-стрим» в Интернете активно обсуждались [21].

Особую сложность представляет разграничение отягчающих обстоятельств со смежными уголовно-правовыми категориями, в первую очередь – с квалифицирующими признаками состава преступления.

Как уже отмечалось, правило ч. 2 ст. 63 УК РФ запрещает повторный учёт отягчающего обстоятельства, если оно уже предусмотрено в качестве конструктивного или квалифицирующего признака состава. Однако на практике возникают ситуации, когда одно и то же фактическое обстоятельство может быть по-разному оценено судом. Например, совершение преступления группой лиц является как отягчающим обстоятельством (п. «в» ч. 1 ст. 63), так и квалифицирующим признаком многих составов преступлений.

В доктрине обоснованно предлагается разграничивать эти понятия следующим образом: если обстоятельство указано в диспозиции статьи Особенной части, оно является квалифицирующим признаком и не может дополнительно учитываться как отягчающее; если же оно не охватывается составом преступления, но повышает общественную опасность, оно подлежит учёту в рамках ст. 63 УК РФ.

До августа 2024 года российское уголовное законодательство не содержало специальных норм, позволяющих провести надлежащую квалификацию публичной демонстрации так называемых «треш-стримов», т. е. самого процесса совершения преступления посредством онлайн-трансляций перед аудиторией, где открыто демонстрируется насилие, издевательства, истязания и иные противоправные действия (бездействия).

Федеральный закон от 08.08.2024 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» призван восполнить этот пробел, введя новый квалифицирующий признак – совершение преступления с публичной демонстрацией, в том числе в СМИ или сети «Интернет» в ряд составов преступлений.

Введение нового отягчающего наказания обстоятельства в закрытый законодательный перечень, а также криминализация публичной демонстрации преступлений обусловлена рядом факторов. Во-первых, публичная демонстрация преступления, особенно в режиме реального времени, характеризуется повышенной общественной опасностью. Во-вторых, «треш-стримы» стали для их организаторов способом извлечения дохода за счёт

пожертвований зрителей («донатов»), т.е. речь идёт о коммерциализации насилия, что является недопустимым.

Часть 1 статьи 63 УК РФ дополнена законодателем пунктом «т». Данная норма имеет универсальный характер: она подлежит применению при совершении любого умышленного преступления, если в процессе его совершения имела место публичная демонстрация. Однако, исходя из правил юридической техники, при конкуренции общей и специальной нормы приоритет имеет специальная. При наличии в статье Особенной части УК РФ такого квалифицирующего признака, как публичная демонстрация, дополнительное применение пункта «г» части 1 статьи 63 УК РФ не требуется.

Квалифицирующие признаки в уголовном праве служат средством дифференциации уголовной ответственности. Законодатель предусмотрел рассматриваемый признак в составах преступлений, расположенных в главе о преступлениях против жизни и здоровья (ст. ст. 105, 111, 112, 115-117, 119), а также в главе о преступлениях против свободы, чести и достоинства личности (ст. ст. 126-127.2 УК РФ).

Закрепление термина «публичная демонстрация» в уголовном законе требует уточнения его содержательных характеристик. Практика привлечения лиц, совершивших насильственные преступления с публичной демонстрацией, только начинает складываться, что порождает дискуссии в доктрине и вопросы применения на практике.

Представляется целесообразным внести изменения в уголовное законодательство или дать соответствующее разъяснение Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Можно предложить следующую законодательную регламентацию: «Публичной демонстрацией в статьях настоящего Кодекса признаётся совершение действий, открыто доступных для восприятия неопределённым кругом лиц, в том числе посредством средств массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетей, независимо от количества лиц, фактически воспринявших такие действия».

Надо полагать, что легальное определение публичной демонстрации позволит унифицировать подходы к квалификации на практике.

Использование данного признака в качестве квалифицирующего обстоятельства в целом ряде составов преступлений, в том числе против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, требует от законодателя более ответственного подхода к определению его содержания. Отсутствие чётких критериев публичности ведёт к нарушению принципа единообразия судебной практики, а в ряде случаев – к необоснованному усилению уголовной ответственности.

Признание публичной демонстрации признается как отягчающим обстоятельством, так и квалифицирующим признаком, обосновано и соответствует реалиям цифрового общества, что непосредственно имеет профилактическую значимость и влияние на общую превенцию.

Последние изменения российского законодательства в отношении миграционной политики не могли не отразиться на уголовно-правовых нормах, посредством которых устанавливается ответственность за организацию незаконной миграции и фиктивную регистрацию.

Законность пребывания лица на российской территории определяется положениями Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ [22].

До недавнего времени сам по себе статус нелегального мигранта не являлся квалифицирующим признаком при совершении им преступлений, учитывая принцип равенства всех перед законом (ст. 4 УК РФ). Однако с 2024 года был изменён законодательный подход, ч. 1 ст. 63 УК РФ была дополнена новым пунктом. Так, совершение преступления лицом, незаконно находящимся на территории Российской Федерации, было признано обстоятельством, отягчающим наказание.

Придание признаку «совершение преступления с использованием программно-аппаратных средств доступа к информационным ресурсам, информационно-телекоммуникационным сетям, доступ к которым ограничен» статуса отягчающего обстоятельства является обоснованным в эпоху цифровизации. Последнее время характеризуется широким распространением несанкционированного доступа к информационным ресурсам и сетям с ограниченным доступом, осуществляемого с использованием специализированных программно-аппаратных средств. Современный этап развития информационного общества характеризуется повсеместным распространением систем ограничения доступа к информации. Государственная тайна, коммерческая тайна, персональные данные, авторский контент, внутренние сети государственных структур требуют надёжной защиты в условиях цифровизации.

Под программно-аппаратными средствами доступа к информационным ресурсам с ограниченным доступом в контексте уголовного права следует понимать любые устройства, программы, комплексы, пароли, ключи, криптографические и иные средства, созданные или приспособленные для преодоления систем защиты информации. Их можно классифицировать на следующие виды:

- средства анонимизации и обхода блокировок;
- средства взлома (кракерские);
- аппаратные ключи и скиммеры;
- средства модификации и эмуляции.

Использование вышеперечисленных средств может быть признано отягчающим обстоятельством. В Особенной части УК РФ закреплены следующие составы преступлений: неправомерный доступ к компьютерной информации (ст. 272 УК РФ); создание, использование и распространение вредоносных программ (ст. 273 УК РФ); нарушение авторских и смежных прав (ст. 146 УК РФ).

В соответствии с примечаниями к ст. 272 и 273 УК РФ не являются преступлением деяния, совершённые в соответствии с федеральным законом или иным нормативным актом, либо с разрешения владельца информации.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 15.12.2022 № 37 разъяснил следующее, что если лицо с использованием вредоносной программы (ст. 273 УК РФ) осуществляет неправомерный доступ (ст. 272 УК РФ) для последующего хищения денежных средств (ст. 158 или 159.6 УК РФ), содеянное подлежит квалификации по совокупности преступлений, поскольку уничтожается (модифицируется) компьютерная информация (базы данных банка) и одновременно похищается имущество [23].

Так, Гражданин Н. использовал программу для подбора паролей (брутфорс) к учётной записи коммерческой фирмы, после чего скопировал базу клиентов (ст. 272 УК РФ) и передал её конкурентам (ст. 183 УК РФ). Суд квалифицировал действия по совокупности ст. 272 и ст. 183 УК РФ, признав программу для взлома орудием преступления.

Развитие информационно-коммуникационных технологий и их глубокая интеграция в повседневную жизнь создали не только новые возможности для социального взаимодействия, но и породили принципиально новые формы общественно опасного поведения.

Таким образом, отягчающие и квалифицирующие обстоятельства имеют неодинаковый юридический статус, т.е. выполняют различные функции.

Лесниевски-Костарева Т.А. [24] и иные учёные-криминологи подчёркивают, что основополагающим свойством квалифицирующих признаков выступает их способность выступать средством дифференциации уголовной ответственности. Законодатель использует данные признаки в целях конструирования более опасных форм преступного поведения.

Проблема уголовно-правовой оценки состояния опьянения традиционно привлекает внимание исследователей. Влияние состояния опьянения на преступное поведение исследуется не только в правовом, но и в криминологическом аспекте, так как алкоголь, наркотические и психотропные вещества могут спровоцировать лицо к совершению общественно-опасного деяния. Долгое время господствовал подход, согласно которому состояние опьянения не рассматривалось как обстоятельство, отягчающее наказание, на что дополнительно указывалось в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 11 января 2007 г. № 2, которое утратило силу [25].

Ситуация изменилась с принятием Федерального закона от 21 октября 2013 г. № 270-ФЗ, которым Уголовный кодекс РФ был дополнен частью 1.1 статьи 63. Как указано в официальном сообщении, данная поправка предоставила судам право признавать при вынесении приговора отягчающим обстоятельством совершение преступления в состоянии опьянения, вызванного употреблением алкоголя, наркотических или других одурманивающих веществ. При этом подчёркивалось, что данное право является факультативным и может применяться в зависимости от характера и степени общественной опасности преступления, обстоятельств его совершения и личности виновного.

Введение данной нормы породило новый виток научных дискуссий о целесообразности, эффективности и пределах применения состояния опьянения в качестве отягчающего обстоятельства.

При назначении наказания суд обязан в описательно-мотивировочной части приговора указать мотивы, по которым он пришёл к выводу о необходимости признания указанного состояния отягчающим обстоятельством. Как показал выборочный анализ обвинительных приговоров судов, в судебной практике сформировались критерии признания состояния опьянения отягчающим обстоятельством, ключевым из которых является наличие причинной связи между опьянением и преступным поведением [11]. Вместе с тем суды первой инстанции нередко допускают ошибки, признавая опьянение отягчающим обстоятельством лишь на основании факта его наличия, без установления влияния на поведение виновного. В Кассационном определении Судебной коллегии по делам военнослужащих указано, что мотивированными являются выводы суда о признании в качестве отягчающих наказание Петова обстоятельств, предусмотренных п. «л» ч. 1 и ч. 1.1 ст. 63 УК РФ, совершение им каждого из преступлений в период военного положения и в состоянии опьянения, вызванном употреблением алкоголя [26].

Для совершенствования правоприменительной практики требуется её унификация через обобщения Верховного Суда РФ [27].

Одной из центральных проблем инсти-

тута отягчающих обстоятельств является поиск оптимального соотношения формальных критериев и судейского усмотрения. Как справедливо отмечалось в ходе научной дискуссии, актуальным остаётся вопрос о «целесообразности формализации влияния отягчающих и смягчающих наказание обстоятельств на процесс его назначения» [28].

С одной стороны, формализация обеспечивает единообразие судебной практики, исключает произвольное расширение перечня отягчающих обстоятельств и гарантирует соблюдение принципа законности. С другой стороны, чрезмерная формализация может привести к тому, что суд будет вынужден признавать отягчающим обстоятельство, которое в конкретной ситуации таковым, по сути, не является (например, при формальном наличии рецидива, но при отсутствии реального повышения общественной опасности).

Выход из этого противоречия видится в дальнейшей дифференциации отягчающих обстоятельств по степени их обязательности, а также в предоставлении суду права не признавать отягчающим обстоятельство, которое с учётом конкретных обстоятельств дела не свидетельствует о повышенной общественной опасности.

Аналогичную роль, но на этапе назначения наказания, выполняют обстоятельства, отягчающие наказание, перечисленные в статье 63 УК РФ. Их значение заключается в том, что они позволяют суду индивидуализировать наказание в рамках уже выбранной санкции, усиливая его соразмерно выявленным отягчающим факторам.

Включение «новых» обстоятельств в число отягчающих неизбежно ставит вопрос о пределах судейского усмотрения. С одной стороны, законодательное закрепление таких обстоятельств ограничивает возможности суда по индивидуализации наказания. С другой стороны – полное отсутствие законодательных ориентиров создаёт риск произвольного применения закона.

В современной компаративистике выделяют несколько моделей правового регулирования отягчающих обстоятельств. Применительно к исследуемой проблеме особый интерес представляет сопоставление подходов, закреплённых в законодательстве различных государств.

Проведённый анализ позволяет сделать ряд выводов относительно роли «новых» отягчающих обстоятельств в процессе пенализации.

Таким образом, «новые» отягчающие обстоятельства играют важную роль в процессе пенализации, позволяя уголовному праву адекватно реагировать на изменение представлений об общественной опасности тех или иных форм поведения. Однако их включение в законодательство требует взвешенного подхода, учитывающего как потребности защиты общества, так и фундаментальные принципы справедливости и индивидуализации ответственности.

Анализ теоретических и практических проблем позволяет сформулировать следующие предложения по совершенствованию института отягчающих наказание обстоятельств.

Законодательные предложения:

– дальнейшая систематизация перечня отягчающих обстоятельств с выделением подгрупп в зависимости от их содержания;

– уточнение формулировок некоторых отягчающих обстоятельств для устранения их неоднозначного толкования;

– законодательное закрепление правил конкуренции отягчающих обстоятельств между собой, а также с квалифицирующими признаками.

Предложения по совершенствованию правоприменения:

– разработка разъяснений Пленума Верховного Суда РФ по вопросам учёта отягчающих обстоятельств, включая критерии оценки степени их влияния на наказание;

– внедрение методических рекомендаций для судей по количественной оценке влияния отягчающих обстоятельств;

– создание и ведение судебной статистики по применению отдельных отягчающих обстоятельств для выявления системных проблем.

Доктринальные предложения:

– дальнейшая разработка теории пенализации, включая вопрос о формализации влияния отягчающих обстоятельств;

– проведение эмпирических исследований судебной практики для выявления наиболее проблемных аспектов применения ст. 63 УК РФ.

Выводы

Проведённое исследование позволяет сделать следующие основные выводы.

Отягчающие наказание обстоятельства являются важнейшим элементом пенализации, выполняя функции дифференциации уголовной ответственности на законодательном уровне и индивидуализации наказания на правоприменительном уровне. Их правовая природа обусловлена необходимостью учёта всех факторов, повышающих общественную опасность деяния и личности виновного, для обеспечения справедливого и соразмерного наказания.

Действующий Уголовный кодекс РФ содержит развёрнутый и исчерпывающий перечень отягчающих обстоятельств, который постоянно совершенствуется с учётом меняющихся общественных отноше-

ний и криминологических реалий. Вместе с тем сохраняется ряд проблем, связанных с формализацией влияния отягчающих обстоятельств, их соотношением с квалифицирующими признаками, а также с обеспечением единообразия судебной практики.

Развитие информационно-коммуникационных технологий и их глубокая интеграция в повседневную жизнь создали не только новые возможности для социального взаимодействия, но и породили принципиально новые формы общественно опасного поведения.

Последние изменения российского законодательства в отношении миграционной политики не могли не отразиться на уголовно-правовых нормах, посредством которых устанавливается ответственность за организацию незаконной миграции и фиктивную регистрацию.

Законодательное ужесточение ответственности за диверсионную деятельность требует дополнительных исследований с учётом складывающейся правоприменительной практики.

Введённые, начиная с 2022 года, изменения в перечень обстоятельств, отягчающих наказание (ст. 63 УК РФ), демонстрируют последовательную уголовную политику России в сторону милитаризации уголовного права, усиления охраны публичных интересов в цифровой среде и ужесточения ответственности для специальных субъектов.

Такой подход усиливает защиту общества, но одновременно делает наказание менее индивидуальным, подчиняя его не столько личности виновного, сколько обстановке и способу совершения преступления.

Перспективы совершенствования института отягчающих наказание обстоятельств видятся в дальнейшей систематизации законодательного перечня, уточнении формулировок отдельных обстоятельств, а также в разработке чётких критериев для оценки степени их влияния на наказание. Важным направлением является также дальнейшее развитие теории пенализации и проведение эмпирических исследований правоприменительной практики.

Как справедливо отмечается в доктрине, пенализационная деятельность «испытывает на себе эффект двойного бремени проблем»: как законодательного, так и правоприменительного характера. Только комплексный подход, объединяющий усилия законодателя, правоприменителя и науки, способен обеспечить дальнейшее совершенствование этого сложного и многогранного института.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 20.02.2026) / Федеральный закон. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/.

2. Непомнящая Т.В. Реализация принципа справедливости при назначении наказания за преступления в сфере экономической деятельности. Вестник Омского университета. Серия: Право. 2014. № 2 (39). С. 174-175.

3. Ушакова М.Г. Смягчающие наказание обстоятельства в уголовном праве России: автореферат канд. юр. наук. Москва, 2002. 29 с.

4. Буранов Г.К. Отягчающие наказание обстоятельства в уголовном праве России: дисс. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2002. 242 с.

5. Кругликов Л.Л. Смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства в уголовном праве (Вопросы теории). Воронеж, 1985.

6. Донец С.П. Смягчающие и отягчающие обстоятельства в уголовном праве (правовая природа, классификация, проблемы учёта): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Донец Сергей Петрович. Казань, 2003. 223 с.

7. Чудненко В.А. Расширение перечня обстоятельств, отягчающих уголовное наказание, как реакция законодателя на реальную криминологическую ситуацию в России. Закон и право. 2025. № 5. С. 120-124.

8. Лопашенко Н.А. Размышления об уголовном праве. Уголовное право. Уголовная ответственность. Уголовная политика: авторский курс: монография. Москва: Юрлитинформ, 2019. 400 с.

9. Густова Э.В. Криминализация и пенализация деяний как формы реализации уголовной политики. Вестник Воронежского института МВД России. 2014. № 1. С. 224-228.

10. Густова Э.В. Криминализация и пенализация деяний как формы реализации уголовно-правовой политики. Вестник Воронежского института МВД России. 2014. № 1. С. 224-228.

11. Грачёва Ю.В. Судейское усмотрение в уголовном праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Грачёва Юлия Викторовна. Москва, 2002. 199 с.

12. Рарог А.И. Проблемы пенализации: законодательные ошибки и способы их преодоления. Уголовное право. 2012. № 3. С. 34-38.

13. Паршаков Е.Н. Новеллы уголовного права, принятые Федеральным законом «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 24 сентября 2022 г. № 365-ФЗ. Science time. 2023. № 11(118). С. 57-59.

14. Трофимов Д.О. Особые военные обстоятельства как обстоятельства, отягчающие наказание. Уголовная юстиция. 2024. № 24. С. 41-47.

15. Федеральный закон от 24.09.2022 № 365-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 2022. № 39. Ст. 6535.

16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.05.2023 №11 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях против военной службы». Бюллетень Верховного Суда РФ. 2023. № 7.
17. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 13.12.2024) «О военном положении». Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
18. Федеральный закон от 26.02.1997 №31-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1014.
19. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 04.11.2025) «Об обороне». Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.
20. Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.01.2026. № 51-УД25-22-К8.
21. Грачёва Ю.В., Маликов С.В. Треш-стрим: социальная обусловленность криминализации. Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 6(127). С. 202-210.
22. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ / Федеральный закон. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/.
23. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.12.2022 № 37 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях в сфере компьютерной информации, а также иных преступлениях, совершённых с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет» / Постановление Пленума Верховного Суда РФ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_434573/.
24. Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности: Теория и законодат. практика / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Москва: НОРМА, 1998.
25. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.01.2007 № 2 (ред. от 03.12.2013) «О практике назначения Судами Российской Федерации уголовного наказания» (документ утратил силу). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_65592/.
26. Кассационное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 16.12.2025. № 224-УД25-51-А6.
27. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2025 года о внесении изменений в Постановление Пленума № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_522784/.
28. Лопашенко Н.А. Основные итоги реформирования уголовного законодательства в 2022 году: аналитический обзор. Lex Russica. 2023. Т. 76, № 4. С. 131-133.

Информация об авторе
Князькова Марина Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и уголовного права и процесса факультета экономики и права, адвокат

REFERENCES

1. Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996 N 63-FZ (ed. of 20.02.2026). / Federal Law. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/. (In Russ.)
2. Nepomnyashchaya, T.V. (2014). Implementation of the principle of justice in sentencing for crimes in the sphere of economic activity. Bulletin of Omsk University. Series: Law, 2(39), 174-175. (In Russ.)
3. Ushakova, M.G. (2002). Circumstances mitigating punishment in Russian criminal law. Abstract of Cand. Sci. (Law) dissertation. Moscow. 29 p. (In Russ.)
4. Buranov, G.K. (2002). Circumstances aggravating punishment in Russian criminal law: Diss. ... Cand. Sci. (Law). Ulyanovsk. 242 p. (In Russ.)
5. Kruglikov, L.L. (1985). Circumstances mitigating and aggravating responsibility in criminal law (Questions of theory). Voronezh. (In Russ.)
6. Donets, S.P. (2003). Circumstances mitigating and aggravating in criminal law (legal nature, classification, problems of accounting): abstract of dissertation ... Cand. Sci. (Law): 12.00.08 / Donets Sergey Petrovich. Kazan. 223 p. (In Russ.)
7. Chudnenko, V.A. (2025). Expansion of the list of circumstances aggravating criminal punishment as the legislator's reaction to the real criminological situation in Russia. Law and Right, 5, 120-124. (In Russ.)
8. Lopashenko, N.A. (2019). Reflections on criminal law. Criminal law. Criminal responsibility. Criminal policy: author's course: monograph. Moscow: Yurlitinform. 400 p. (In Russ.)
9. Gustova, E.V. (2014). Criminalization and penalization of acts as forms of implementation of criminal policy. Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1, 224-228. (In Russ.)
10. Gustova, E.V. (2014). Criminalization and penalization of acts as forms of implementation of criminal-legal policy. Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1, 224-228. (In Russ.)
11. Gracheva, Yu.V. (2002). Judicial discretion in criminal law: abstract of dissertation ... Cand. Sci. (Law): 12.00.08 / Gracheva Yuliya Viktorovna. Moscow. 199 p. (In Russ.)
12. Rarog, A.I. (2012). Problems of penalization: legislative errors and ways to overcome them. Criminal Law, 3, 34-38. (In Russ.)

13. Parshakov, E.N. (2023). Novels of criminal law adopted by the Federal Law "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Article 151 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation" of September 24, 2022 No. 365-FZ. Science Time, 11(118), 57-59. (In Russ.)
14. Trofimov, D.O. (2024). Special military circumstances as circumstances aggravating punishment. Criminal Justice, 24, 41-47. (In Russ.)
15. Federal Law of 24.09.2022 No. 365-FZ "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Article 151 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation". Collection of Legislation of the Russian Federation. 2022. No. 39. Art. 6535. (In Russ.)
16. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 18.05.2023 No. 11 "On the practice of consideration by courts of criminal cases on crimes against military service". Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. No. 7. 2023. (In Russ.)
17. Federal Constitutional Law of 30.01.2002 No. 1-FKZ (ed. of 13.12.2024) "On Martial Law". Collection of Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 5. Art. 375. (In Russ.)
18. Federal Law of 26.02.1997 No. 31-FZ (ed. of 23.03.2024) "On Mobilization Preparation and Mobilization in the Russian Federation". Collection of Legislation of the Russian Federation. 1997. No. 9. Art. 1014. (In Russ.)
19. Federal Law of 31.05.1996 No. 61-FZ (ed. of 04.11.2025) "On Defense". Collection of Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 23. Art. 2750. (In Russ.)
20. Cassation ruling of the Judicial Collegium for Criminal Cases of the Supreme Court of the Russian Federation of 29.01.2026. No. 51-UD25-22-K8. (In Russ.)
21. Gracheva, Yu.V., Malikov, S.V. (2021). Trash stream: social conditionality of criminalization. Actual Problems of Russian Law, 16(6-127), 202-210. (In Russ.)
22. Federal Law "On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation" of 25.07.2002 No. 115-FZ / Federal Law. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/. (In Russ.)
23. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 15.12.2022 No. 37 "On some issues of judicial practice in criminal cases on crimes in the sphere of computer information, as well as other crimes committed using electronic or information-telecommunication networks, including the Internet" / Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_434573/. (In Russ.)
24. Lesnievski-Kostareva, T.A. (1998). Differentiation of criminal responsibility: Theory and legislative practice / Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Moscow: NORMA. (In Russ.)
25. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 11.01.2007 No. 2 (ed. of 03.12.2013) "On the practice of sentencing by courts of the Russian Federation of criminal punishment" (document has lost force). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_65592/. (In Russ.)
26. Cassation ruling of the Judicial Collegium for Military Personnel Cases of the Supreme Court of the Russian Federation of 16.12.2025. No. 224-UD25-51-A6. (In Russ.)
27. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of December 25, 2025 on amendments to Resolution of the Plenum No. 58 "On the practice of sentencing by courts of the Russian Federation of criminal punishment". URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_522784/. (In Russ.)
28. Lopashenko, N.A. (2023). Main results of the reform of criminal legislation in 2022: analytical review. Lex Russica, 76(4), 131-133. (In Russ.)

Information about the author
Marina G. Knyazkova – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Civil and Criminal Law and Procedure of the Faculty of Economics and Law, Lawyer

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) 30.03.2026
Поступила после рецензирования 15.04.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 94(47)"1941/1945":343.7
JEL: N44, K42, H56
EDN: YDBOXE

Оригинальная научная статья
ВАК 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

ИЗ ОПЫТА ЭВАКУАЦИИ СОВЕТСКИХ ДЕТСКИХ ДОМОВ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ: ОХРАНА ИМУЩЕСТВА И УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ХИЩЕНИЯ

Александр Егорович Епифанов

Научно-исследовательский центр федерального государственного казённого образовательного учреждения высшего образования «Ордена Трудового Красного Знамени Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации», 125993, Россия, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Астраханский государственный университет имени В.Н. Татищева», 414056, Российская Федерация, Астраханская область, г. Астрахань, ул. Татищева, д. 20а, e-mail: mvd_djaty@mail.ru, https://orcid.org/0000- 0002-5686-5770, AuthorID: 318625

Аннотация. **Введение.** Статья посвящена организационно-правовым основам эвакуации детских домов советского государства в годы Великой Отечественной войны и практике привлечения к уголовной ответственности должностных лиц, допустивших хищение имущества, вверенного им для содержания эвакуированных детей. Актуальность обращения к данной теме определяется не только значением исторической памяти о войне, но и практической потребностью в осмыслении опыта функционирования системы экстренной эвакуации детских учреждений применительно к современным механизмам обеспечения безопасности детей в кризисных и чрезвычайных ситуациях: важно понять, как организационно-правовой механизм эвакуации действовал в условиях стремительного продвижения противника, какие трудности приходилось преодолевать педагогическим коллективам и воспитанникам детских домов и какими правовыми средствами государство защищало имущественные интересы эвакуированных детских учреждений.

Методы. Эмпирическую основу исследования составили нормативные правовые акты военного времени, регулировавшие эвакуацию населения и детских учреждений, статистические и документальные публикации, а также материалы архивного уголовного дела из Архива Информационного центра ГУ МВД России по Волгоградской области в отношении директора эвакуированного детского дома, обвинённой в хищении государственного имущества. Использованы историко-правовой, формально-юридический и сравнительно-правовой методы, а также метод анализа документов, позволивший реконструировать фактические обстоятельства конкретного уголовного дела на основе материалов следствия и суда.

Результаты. В результате исследования установлено, что централизованный, но не обеспеченный текущим контролем в момент самой эвакуации порядок передачи имущества детских домов создавал объективные предпосылки для злоупотреблений со стороны должностных лиц, а советское государство рассматривало посягательства на имущество, предназначенное для детей, оставшихся без попечения родителей, как одно из наиболее социально опасных посягательств на социалистическую собственность, применяя к виновным наиболее суровые меры уголовной репрессии.

Обсуждение. Научная новизна исследования состоит в том, что архивное уголовное дело в отношении директора детского дома № 49 Прищепинского района Днепропетровской области, эвакуированного в Сталинградскую область, впервые вводится в научный оборот и подвергается комплексному историко-правовому анализу.

Ключевые слова: эвакуация, детский дом, Великая Отечественная война, Наркомпрос, социалистическая собственность, хищение, постановление от 7 августа 1932 года, высшая мера наказания, Сталинградская область, Информационный центр ГУ МВД России по Волгоградской области, уголовная ответственность.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Епифанов А.Е. Из опыта эвакуации советских детских домов в годы Великой Отечественной войны: охрана имущества и уголовная ответственность за хищения. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 242-249. EDN: YDBOXE

© Епифанов А.Е., 2026

UDC 94(47)"1941/1945":343.7
JEL: N44, K42, H56
EDN: YDBOXE

Original scientific article
HAC 5.1.1. Theoretical and historical law sciences

FROM THE EXPERIENCE OF EVACUATING SOVIET ORPHANAGES DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR: PROPERTY PROTECTION AND CRIMINAL LIABILITY FOR THEFT

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", 125993, Russia, Moscow, Zoya and Alexander Kosmodemyanskiy Str., 8; Federal state budgetary educational institution of higher education "Astrakhan State University named after V.N. Tatishchev", 414056, Russian Federation, Astrakhan Region, Astrakhan, 20a, Tatishchev Str., e-mail: mvd_djaty@mail.ru, https://orcid. org/0000-0002-5686-5770, AuthorID: 318625

Annotation. **Introduction.** The article is devoted to the organizational and legal foundations of the evacuation of children's homes of the Soviet state during the Great Patriotic War and to the practice of prosecuting officials who embezzled property entrusted to them for the maintenance of evacuated children. The relevance of the topic is determined not only by the significance of historical memory of the war, but also by the practical need to comprehend the experience of the emergency evacuation system as applied to modern mechanisms for ensuring children's safety in crisis and emergency situations.

Methods. The empirical basis of the study consists of wartime legislative acts regulating the evacuation of the population and children's institutions, statistical and documentary publications, as well as materials of an archival criminal case held at the Archive of the Information Center of the Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Volgograd Region against the director of an evacuated children's home accused of embezzling state property. Historical-legal, formal-legal and comparative-legal methods were used, together with document analysis, which made it possible to reconstruct the factual circumstances of a specific criminal case on the basis of investigative and judicial materials.

Results. The study establishes that the centralized, yet poorly controlled, procedure for transferring the property of children's homes at the moment of evacuation objectively created preconditions for abuse by officials, while the Soviet state treated encroachments on property intended for children left without parental care as one of the most socially dangerous offences against socialist property, applying the most severe measures of criminal repression to the guilty.

Discussion. The scientific novelty of the study lies in the fact that the archival criminal case against the director of children's home No. 49 of the Prishchepinsky district of the Dnepropetrovsk region, evacuated to the Stalingrad region, is introduced into scholarly circulation for the first time and subjected to comprehensive historical-legal analysis.

Keywords: evacuation, children's home, Great Patriotic War, People's Commissariat of Education, socialist property, embezzlement, Resolution of 7 August 1932, capital punishment, Stalingrad Region, Information Center of the Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Volgograd Region, criminal liability.

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

For citation: Epifanov, A.E. (2026). From the experience of evacuating Soviet orphanages during the Great Patriotic War: property protection and criminal liability for theft. Public administration and law, 3(11), 242-249. EDN: YDBOXE

Введение

Среди множества последствий, которые Великая Отечественная война обрушила на советское общество, вынужденное перемещение гражданского населения из прифронтовой полосы занимает особое место, а внутри этого процесса обособленную и до сих пор слабо изученную группу составляют дети, лишённые родительского попечения. Если для школьника или воспитанника детского сада эвакуация, как правило, означала переезд вместе с семьёй либо под её пусть удалённым, но контролем, то для воспитанника детского дома она означала полную передачу его судьбы в руки государства и тех конкретных должностных лиц, которым доверялось управление детским учреждением. Вопрос о том, насколько добросовестно эти лица распоряжались вверенными им детьми и имуществом, важен не только для исторической памяти: организационные механизмы экстренной эвакуации закрытых детских учреждений с 1941 г. изменились не настолько радикально, чтобы этот опыт можно было списать в архив, – он сохраняет практическое значение для современных систем чрезвычайного реагирования и обеспечения безопасности детей в кризисных ситуациях.

Отсюда вытекает и специфика эвакуации именно детских домов в сравнении с эвакуацией школ и детских садов: отсутствие какого-либо «семейного буфера» между ребёнком и государственным снабжением делало контроль за полнотой и ка-

© Epifanov A.E., 2026

чеством обеспечения воспитанников целиком делом самого государства и его должностных лиц, а любой сбой в этом контроле немедленно и напрямую отражался на детях, не имевших иной защиты. Это обстоятельство и оправдывает отдельное рассмотрение как организационных условий эвакуации детских домов, так и – что составляет главный предмет настоящей статьи – практики привлечения к уголовной ответственности лиц, злоупотребивших своим служебным положением в ущерб эвакуированным детям.

Историография вопроса развивалась по нескольким направлениям, ни одно из которых, впрочем, не исчерпывает его полностью. Регламентацию, планирование, маршруты и транспортное обеспечение эвакуации школ, детских садов и центрального аппарата Наркомпроса РСФСР, а также распределение эвакуированных детей по регионам приёма подробно реконструировал А.Е. Епифанов [16]. Приём и обустройство эвакуированных детских домов и интернатов в западносибирском тылу, включая организационно-производственные и социальные последствия этого процесса, – предмет работы Л.И. Снегирёвой [15]. Сопоставительная статистика размещения эвакуированных детей по различным регионам страны и связанные с этим трудности выживания в тылу изучены Н.В. Бельской [14], тогда как общую картину эвакуации детского населения СССР в 1941-1942 гг., включая данные о вывозе детских домов из прифронтовой полосы, воссоздали Г.И. Александрова и В.Н. Александров [13].

За рамками перечисленных работ, однако, остаётся вопрос об ответственности должностных лиц детских учреждений за злоупотребления, допущенные ими непосредственно в процессе эвакуации имущества и на новом месте размещения детей: имеющаяся литература сосредоточена на организационно-бытовой стороне приёма и устройства эвакуированных детей, тогда как случаи уголовного преследования за хищение имущества детских домов до сих пор не становились предметом отдельного историко-правового анализа. Восполнить этот пробел призвано архивное уголовное дело из Архива Информационного центра ГУ МВД России по Волгоградской области, которое и составляет эмпирическое ядро настоящей статьи.

Цель и задачи исследования

Целью настоящего исследования является историко-правовая характеристика организационно-правовых основ эвакуации детских домов советского государства в 1941-1945 гг. и практики применения норм об охране социалистической собственности к должностным лицам детских учреждений, допустившим хищение эвакуированного имущества, на основе анализа архивного уголовного дела, ранее не введённого в научный оборот.

Для достижения поставленной цели в рамках исследования были сформулированы следующие задачи:

охарактеризовать нормативно-правовую базу эвакуации населения и детских учреждений в 1941-1943 гг.;

определить масштабы и организационные особенности эвакуации детских домов в тыловые регионы страны;

выявить структурные предпосылки злоупотреблений должностных лиц детских учреждений в процессе эвакуации имущества;

охарактеризовать нормативную базу уголовной ответственности за хищение социалистической собственности, применявшуюся к указанной категории лиц;

ввести в научный оборот и проанализировать материалы архивного уголовного дела в отношении директора эвакуированного детского дома;

оценить значение рассмотренного дела для понимания практики советского правосудия военного времени в сфере защиты имущественных интересов детских учреждений.

Методы исследования

В основу работы положены четыре взаимодополняющих метода: историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой и анализ документов. С помощью историко-правового метода нормативное регулирование эвакуации детских учреждений и охраны их имущества рассмотрено в динамике, применительно к конкретным условиям военного времени. Формально-юридический метод потребовался для точной реконструкции содержания правовых норм, определявших ответственность за хищение социалистической собственности. Сравнительно-правовой метод позволил сопоставить общие нормы Уголовного кодекса РСФСР 1926 г. со специальным постановлением от 7 августа 1932 г. и выявить их соотношение. Наконец, анализ документов – постановления об аресте, обвинительного заключения, приговора и иных материалов архивного уголовного дела – лёг в основу реконструкции фактических обстоятельств дела и практики его правового разрешения.

Результаты исследования и их обсуждение

С первых же дней войны перед советским руководством встала задача в кратчайшие сроки выстроить организационно-правовой механизм, способный обеспечить перемещение населения, промышленности и социальной инфраструктуры из районов, которым угрожала оккупация. Решение не заставило себя ждать: уже 24 июня 1941 г. совместным постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР был образован специальный координирующий орган – Совет по эвакуации при СНК СССР, на ко-

торый и легло общее руководство перемещением населения, учреждений и материальных ценностей в тыл [1]. Спустя менее чем две недели, 5 июля 1941 г., Политбюро ЦК ВКП(б) утвердило постановление СНК СССР «О порядке эвакуации населения в военное время», закрепившее очерёдность вывоза, транспортное обеспечение и порядок учёта эвакуируемых [2].

Эвакуация детей довольно быстро выделилась в самостоятельное направление государственной политики: уже в июле 1941 г. Москва начала вывозить детей – в составе интернатов, детских домов, детских садов и просто вместе с родителями, – а всего за один октябрь 1941 г. город покинули порядка 500 тысяч детей [13]. Но чем дольше шла война, тем острее вставал вопрос о судьбе тех, кто в её ходе лишился родителей – погибших на фронте, оставшихся в оккупации или просто потерянных в неразберихе эвакуации. Ответом на эту проблему стало постановление СНК СССР от 23 января 1942 г. № 75 «Об устройстве детей, оставшихся без родителей» [10]: оно возложило персональную ответственность за судьбу таких детей на руководителей республиканских совнаркомов и местных органов власти и предписало создать при исполкомах местных Советов специальные комиссии по устройству детей. Эта линия была продолжена постановлением СНК СССР от 15 июня 1943 г. № 659 «Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью, безнадзорностью и хулиганством» [11], которое дало НКВД СССР право открывать дополнительные трудовые воспитательные колонии и увеличило финансирование соответствующих мероприятий, а также постановлением ЦК ВЛКСМ от 7 августа 1942 г. «О мерах комсомольских организаций по борьбе с детской безнадзорностью и беспризорностью» [12], привлекшим к этой работе комсомольские организации на местах.

Цифры дают представление о подлинном масштабе происходившего: к концу 1942 г. из фронтовых и угрожаемых районов страны успели вывезти 976 детских домов со 107 223 воспитанниками [13], а тыловые районы РСФСР к концу весны того же года приняли уже 1 648 эвакуированных детских учреждений с контингентом 188 364 ребёнка [14]. При этом заметную долю среди них составляли не изначально «организованные» воспитанники, а дети, потерявшие родителей уже по ходу войны, – только за 1942 г. органы НКВД подобрали на улицах и рынках страны 252 тысячи безнадзорных детей. Показательна и региональная статистика: так, Казахская ССР к рассматриваемому периоду приняла 104 детских дома с 12 859 воспитанниками (в том числе 385 детей, прибывших индивидуально, вне состава детских учреждений) и 16 интернатов московских школьников с 2 304 детьми [14].

Показателен в этом смысле и пример самого Наркомпроса РСФСР, чей центральный аппарат покинул Москву далеко не в первую очередь: в перечне наркоматов и главных управлений, подлежавших полному или частичному переводу из столицы по постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г., ведомство В.П. Потёмкина попросту не значилось [3]. Когда же очередь дошла и до него, Наркомпросу выделили 20 вагонов – 13 товарных и 7 пассажирских [4]; основная группа сотрудников отправилась в Киров 16 июля 1941 г. и добиралась туда пять суток товарным поездом, а сам нарком просвещения РСФСР В.П. Потёмкин присоединился к своему эвакуированному ведомству лишь после 16 октября 1941 г. – когда противник уже вплотную подошёл к Москве [6]. Принимающий Киров, со своей стороны, тоже готовился заранее: еще 2 июля 1941 г. областной совет распорядился закрыть 35 организаций и перевести ещё 39 из города в сельские районы, освобождая помещения под будущих эвакуированных [5].

Насколько непросто давалась эта работа даже в столице, видно из докладной записки самого В.П. Потёмкина председателю Совета по эвакуации Н.М. Швернику от 23 сентября 1941 г.: дополнительную эвакуацию детей Моссовет вёл неудовлетворительно, районные организации включились в работу со значительным опозданием, контингенты подлежащих эвакуации детей вовремя не уточнялись, а часть родителей и вовсе отказывалась отправлять детей – из-за отсутствия тёплой одежды и обуви и высокой платы за содержание [7]. В качестве срочных мер предлагалось незамедлительно уточнить контингенты, развернуть разъяснительную работу среди родителей и принимать помещения под интернаты строго по акту. Общее организационное руководство эвакуацией детей по городу было возложено на специальную комиссию, созданную решением Мосгорисполкома № 26/7 «Об эвакуации детей» от 1 июля 1941 г. и приказом по Московскому городскому отделу народного образования № 932 от 17 сентября 1941 г. [8].

На новом месте эвакуированные детские учреждения почти везде упирались в одни и те же материальные трудности. Тамбовская область, принявшая в 1941 г. 12 детских садов с 510 детьми (7 из них, за отсутствием рядом родителей, пришлось реорганизовать в интернаты), – характерный тому пример [9]. Если мебелью и мягким инвентарём эти учреждения были обеспечены более или менее сносно, то с обмундированием дело обстояло куда хуже: воспитанники интернатов Избердеевского и Ламского районов оставались без пальто и обуви [9]. Выручали подсобные хозяйства – в 1943 г. тамбовские интернаты обработали

18,37 га земли под зерновые, картофель и овощи и держали лошадь, 9 коров, 8 свиней, овцу и 30 кур [9].

Два этих обстоятельства, наложившись друг на друга, и породили структурную уязвимость детских домов как объекта злоупотреблений: с одной стороны – централизованное снабжение дефицитными в военное время продовольствием, мануфактурой, обувью и постельными принадлежностями, с другой – стремительность, а порой и откровенная паника самой эвакуации, при которой оформить передаваемое имущество документально вовремя попросту не успевали. В результате на весь путь следования деньги, продукты и промтовары, предназначенные для детей, оставшихся без родительского попечения, оказывались в руках одного-единственного человека – директора, – причём практически без какого-либо текущего контроля. Именно эта возможность, открывавшаяся в момент максимальной организационной неразберихи, и стала – как показывает рассматриваемое ниже дело – реальностью для одного из эвакуированных детских домов.

Подобные злоупотребления советское государство спускать не собиралось: посягательства на имущество детских учреждений расценивались им как деяние повышенной общественной опасности. Общей правовой основой ответственности служили статьи 109 и 116 Уголовного кодекса РСФСР 1926 г. – за злоупотребление служебным положением и за растрату вверенного имущества, с санкцией до 10 лет лишения свободы по каждой [17]. Но если речь заходила о хищении в крупных размерах, в дело вступала куда более жёсткая норма – постановление ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1932 г. «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности» [18]. Уравняв по значимости государственное, колхозное и кооперативное имущество, оно допускало применение к расхитителям высшей меры социальной защиты – расстрела, – заменяемой при смягчающих обстоятельствах десятью годами лишения свободы с конфискацией имущества. Как показывает рассматриваемое ниже дело, именно эта, более суровая, норма применялась и к директорам детских учреждений, присвоившим эвакуированное имущество и продовольствие, предназначенные для детей.

Именно такой случай зафиксирован в уголовном деле М.П. Капельки – директора детского дома № 49 Прищепинского района Днепропетровской области, эвакуированного осенью 1941 г. в Николаевский район Сталинградской области; дело хранится в Архиве Информационного центра ГУ МВД России по Волгоградской области [19].

1901 года рождения, украинка, из крестьян с. Куцувановки Онуфриевского района Кировоградской области, член ВКП(б) с 1930 г., ранее не судимая, – М.П. Капелька к началу войны возглавляла детский дом № 49. Когда фронт стал приближаться к Прищепинскому району, руководство предложило ей эвакуироваться вместе с воспитанниками в Сталинградскую область, и 4 октября 1941 г. она привезла в Николаевский район 82 ребёнка. С передачей детдома и его имущества районному отделу народного образования (РОНО), однако, Капелька не торопилась: получив от райсовета назначение на новую должность, она сначала перевезла своё личное имущество на квартиру в колхоз «Красное Знамя» и лишь спустя несколько дней передала РОНО имущество детдома – причём, как заключила принимавшая комиссия, пригодное лишь на 60-70 %. Насторожило работников РОНО и то, что Капелька не сдала ни мануфактуры, ни постельного белья и не отчиталась в деньгах, выделенных на питание детей в пути [19].

Её путаные и противоречивые объяснения по поводу недостающего имущества вызвали подозрение, и 7-8 октября 1941 г. сотрудники Николаевского районного отделения рабоче-крестьянской милиции провели личный обыск Капельки и обыск её квартиры. В пиджаке при ней нашли свыше 17 тысяч рублей, в чемодане – две детские наволочки; на квартире же, в колхозе «Красное Знамя», обнаружились баян, стоимостью 1 853 рубля, шерстяной ковёр, стоимостью 200 рублей, 428 метров мануфактуры стоимостью 2 266 рублей, детская одежда и обувь, хозяйственное и туалетное мыло 50 кусков, 19 мешков муки 75 % весом 1 210 кг и мешок манной крупы весом 56 кг. Найденное имущество детдома следствие оценило в 7 870 рублей, а изъятые деньги составили 17 213 рублей [19]. Уже 8 октября 1941 г. Капельку арестовали – по постановлению начальника Николаевского РО РКМ, сержанта госбезопасности В.В. Улановского, – и заключили в Камышинскую тюрьму [19].

Свою вину Капелька отрицала: по её версии, вещи попали к ней «по ошибке», поскольку мешки с имуществом детдома испортились в дороге и их содержимое пришлось переложить в собственные; муку она якобы взяла, чтобы расплатиться с работниками, ухаживавшими за детьми в пути; а из изъятых денег детдому принадлежат лишь 8 789 рублей – остальное её личные средства. Следствие сочло эти объяснения несостоятельными. Свидетели показали, что погрузкой имущества на пристани руководила сама Капелька, заранее решая, что повезёт к себе на квартиру, а что – в детдом; ревизор районного финансового отдела Г.П. Шелест, в свою очередь, установил, что на спецсчёте подсобного

хозяйства детдома в Госбанке к моменту эвакуации хранилось около 13 000 рублей – Капелька забрала их с собой, – а сверх того она получила в Госбанке еще 10 800 рублей на питание детей в дороге. Отсюда следствие заключило, что все обнаруженные при обыске 17 213 рублей принадлежат детскому дому [19]. 18 декабря 1941 г. прокурор следственного отдела Карпова составила в Сталинграде обвинительное заключение, квалифицировав содеянное по закону от 7 августа 1932 г., и дело ушло на рассмотрение областного суда [19].

30 декабря 1941 г. дело слушалось в открытом заседании Судебной коллегии по уголовным делам Сталинградского областного суда в г. Камышине – под председательством судьи Д.С. Миронова, с участием народных заседателей П.С. Мартазиновой, Д.В. Пеновой и защитника, адвоката А.Р. Архипова. Суд счёл преступление совершённым в военное время и особо социально опасным по характеру и, руководствуясь ст. 319-320 УПК РСФСР, приговорил Капельку по закону от 7 августа 1932 г. к высшей мере наказания – расстрелу – с конфискацией имущества; изъятые вещи, продукты и деньги предписывалось передать уполномоченному РОНО Николаевского района как принадлежащие детскому дому № 49, а сам приговор можно было обжаловать в кассационном порядке в течение 72 часов с момента вручения его копии осуждённой [19].

Однако, судя по материалам дела, непосредственно после провозглашения приговор в исполнение приведен не был. Отметка о его исполнении говорит о другом: выписку из приговора вместе с личным делом осуждённой направили в исправительно-трудовой лагерь, а саму Капельку в тот же день, 30 декабря 1941 г., передали конвою для этапирования [19]. Так оформлялась именно замена расстрела лишением свободы – возможность, прямо предусмотренную самим законом от 7 августа 1932 г. «при смягчающих вину обстоятельствах» [18], – а вовсе не исполнение смертного приговора, которое фиксировалось совершенно иначе. Отсюда можно предположить, что высшую меру наказания Капельке впоследствии заменили длительным сроком заключения в лагере; точный срок и место дальнейшего отбывания наказания доступные материалы дела не раскрывают, и это требует дополнительного архивного уточнения.

Что же в итоге показывает это дело? Прежде всего – конкретное подтверждение уже описанной структурной уязвимости эвакуированных детских домов: хищение вскрылось не благодаря плановому финансовому контролю, а лишь по настороженности работников принимающего РОНО при приёме дел. Далее – крайнюю скорость и жесткость реакции: между обнаружением недостачи и приговором прошло менее трёх месяцев, а наказанием стала высшая мера – суд выбрал самую суровую из санкций, допускаемых законом от 7 августа 1932 г. Кроме того, и обвинительное заключение, и приговор снова и снова подчёркивают, что похищенное принадлежало именно детскому дому, – и это обстоятельство суд, судя по мотивировочной части приговора, учитывал наряду с военным временем при оценке общественной опасности содеянного. Наконец, тот факт, что осуждённую в итоге передали конвою для этапирования в лагерь, а не привели приговор в исполнение на месте, говорит о дифференцированном подходе даже к делам, завершившимся высшей мерой наказания.

Выводы

Проведённое исследование даёт основания для нескольких выводов об организационно-правовых основах эвакуации детских домов советского государства в годы Великой Отечественной войны и о практике уголовного преследования за хищения в этой сфере.

Прежде всего, эвакуация детских домов заметно отличалась от эвакуации школ и детских садов: их воспитанники были полностью лишены родительского попечения и целиком зависели от добросовестности лиц, которым доверялось их содержание, а значит, оказывались одной из наименее защищённых категорий эвакуированного населения.

Кроме того, анализ показал: централизованная система снабжения детских домов, закреплённая постановлениями СНК СССР от 24 июня и 5 июля 1941 г., от 23 января 1942 г. и от 15 июня 1943 г., в условиях стремительной эвакуации не подкреплялась сколько-нибудь действенным текущим контролем за вверенным имуществом – и именно этот пробел сделал возможными злоупотребления, рассмотренные на примере дела М.П. Капельки.

Далее, в глазах советского государства посягательства на имущество, предназначенное для детей, оставшихся без попечения родителей, представляли собой едва ли не самую опасную разновидность посягательств на социалистическую собственность – виновным грозили самые суровые меры, допускаемые постановлением от 7 августа 1932 г., вплоть до высшей меры наказания.

Наконец, даже вынесение расстрельного приговора по такого рода делам не исключало последующей его замены лишением свободы, – а это уже свидетельствует о дифференцированном характере репрессивной политики советского государства в отношении имущественных преступлений военного времени.

Научная новизна исследования состоит в том, что архивное уголовное дело

в отношении М.П. Капельки, директора детского дома № 49 Прищепинского района Днепропетровской области, хранящееся в Архиве Информационного центра ГУ МВД России по Волгоградской области, впервые вводится в научный оборот и подвергается комплексному историко-правовому анализу. В предшествующей историографии организационно-правовые аспекты эвакуации детских учреждений рассматривались преимущественно с точки зрения их приёма, размещения и материально-бытового обеспечения, тогда как практика уголовного преследования должностных лиц детских домов за хищение вверенного им имущества специальному анализу не подвергалась. Настоящее исследование восполняет данный пробел, показывая на конкретном архивном материале механизм выявления, расследования и судебного разрешения подобных дел, а также характер и суровость применявшихся мер уголовной репрессии. Дальнейшее выявление и введение в научный оборот подобных дел в региональных архивах, включая уточнение дальнейшей судьбы вынесенных по ним приговоров, позволит составить более полную картину функционирования механизма ответственности за преступления против детей в годы Великой Отечественной войны.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О создании Совета по эвакуации» от 24 июня 1941 г. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 166. Д. 659. Л. 67.
2. Постановление СНК СССР «О порядке эвакуации населения в военное время» (утверждено постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 5 июля 1941 г.).
3. Известия ЦК КПСС. 1990. № 12. 226 с.
4. ГАРФ. Ф. 6822. Оп. 1. Д. 542. Л. 154-159.
5. Холмс Ларри. Война и эвакуация 1941 г.: всё как всегда? Вестник Вятского государственного университета. 2012. № 3(1). С. 32-42.
6. Головизнина Н.Л. Министры образования в Вятке. Вятские записки. 2018. Вып. 34. 224 с.
7. ГАРФ. Ф. 259. Оп. 40. Д. 3074. Л. 1-2.
8. Московское образование в годы войны. 1941-1945. Москва: Жизнь и мысль; Московские учебники, 2007. 528 с.
9. Государственный архив Тамбовской области. Ф. 3714. Оп. 1. Д. 147.
10. Постановление СНК СССР от 23 января 1942 г. № 75 «Об устройстве детей, оставшихся без родителей». ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 197.
11. Постановление СНК СССР от 15 июня 1943 г. № 659 «Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью, безнадзорностью и хулиганством».
12. Постановление ЦК ВЛКСМ от 7 августа 1942 г. «О мерах комсомольских организаций по борьбе с детской безнадзорностью и беспризорностью».
13. Александрова Г.И., Александров В.Н. Эвакуация детского населения советского государства в годы Великой Отечественной войны (1941-1942 гг.). URL: https://www.rusnauka.com/30_NNM_2010/Istoria/71887.doc.htm.
14. Бельская Н.В. Эвакуированные дети: трудности выживания в тылу. Демографическое обозрение. 2016. Т. 3. № 2. С. 169-179.
15. Снегирёва Л.И. Приём и размещение эвакуированных детских учреждений в западносибирском тылу (1941-1943 гг.). Вестник Томского государственного педагогического университета (TSPU Bulletin). 2018. № 5. С. 143-154.
16. Епифанов А.Е. Из опыта эвакуации детских и образовательных учреждений советского государства в годы Великой Отечественной войны. Государственная служба и кадры. 2025. № 1.
17. Уголовный кодекс РСФСР 1926 г. (в редакции, действовавшей в период Великой Отечественной войны). Ст. 109, 116.
18. Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1932 г. «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности» // СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 360.
19. Архив Информационного центра ГУ МВД России по Волгоградской области. Уголовное дело № 26204-3/91 по обвинению М.П. Капельки по закону от 7 августа 1932 г. На 61 л.

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, профессор Астраханского государственного университета

REFERENCES

1. Resolution of the Central Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) and the Council of People's Commissars of the USSR "On the Creation of the Evacuation Council" of June 24, 1941. RGASPI. F. 17. Op. 166. D. 659. L. 67. (In Russ.)
2. Resolution of the Council of People's Commissars of the USSR "On the Procedure for Evacuation of the Population in Wartime" (approved by the resolution of the Politburo of the Central Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) of July 5, 1941). (In Russ.)

3. News of the Central Committee of the CPSU. 1990. No. 12. 226 p. (In Russ.)
4. GARF. F. 6822. Op. 1. D. 542. L. 154-159. (In Russ.)
5. Holmes, Larry. (2012). War and evacuation of 1941: everything as always? Bulletin of Vyatka State University, 3(1), 32-42. (In Russ.)
6. Goloviznina, N.L. (2018). Ministers of education in Vyatka. Vyatka Notes, Issue 34. 224 p. (In Russ.)
7. GARF. F. 259. Op. 40. D. 3074. L. 1-2. (In Russ.)
8. Moscow Education during the War Years. 1941-1945. (2007). Moscow: Zhizn i Mysl; Moskovskie Uchebniki. 528 p. (In Russ.)
9. State Archive of the Tambov Region. F. 3714. Op. 1. D. 147. (In Russ.)
10. Resolution of the Council of People's Commissars of the USSR of January 23, 1942 No. 75 "On the Placement of Children Left without Parents". GARF. F. R-5446. Op. 1. D. 197. (In Russ.)
11. Resolution of the Council of People's Commissars of the USSR of June 15, 1943 No. 659 "On Strengthening Measures to Combat Child Homelessness, Neglect and Hooliganism". (In Russ.)
12. Resolution of the Central Committee of the All-Union Leninist Young Communist League of August 7, 1942 "On Measures of Komsomol Organizations to Combat Child Neglect and Homelessness". (In Russ.)
13. Aleksandrova, G.I., Aleksandrov, V.N. (n.d.) Evacuation of the child population of the Soviet state during the Great Patriotic War (1941-1942). URL: https://www.rusnauka.com/30_NNM_2010/Istoria/71887.doc.htm. (In Russ.)
14. Belskaya, N.V. (2016). Evacuated children: difficulties of survival in the rear. Demographic Review, 3(2), 169-179. (In Russ.)
15. Snegireva, L.I. (2018). Reception and placement of evacuated children's institutions in the West Siberian rear (1941-1943). Bulletin of Tomsk State Pedagogical University (TSPU Bulletin), 5, 143-154. (In Russ.)
16. Epifanov, A.E. (2025). From the experience of evacuation of children's and educational institutions of the Soviet state during the Great Patriotic War. State Service and Personnel, 1. (In Russ.)
17. Criminal Code of the RSFSR of 1926 (in the edition in force during the Great Patriotic War). Art. 109, 116. (In Russ.)
18. Resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR of August 7, 1932 "On the Protection of Property of State Enterprises, Collective Farms and Cooperation and the Strengthening of Public (Socialist) Property" // Collection of Laws of the USSR. 1932. No. 62. Art. 360. (In Russ.)
19. Archive of the Information Center of the Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Volgograd Region. Criminal case No. 26204-3/91 on the charge of M.P. Kapelka under the law of August 7, 1932. 61 sheets. (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, Professor of the Astrakhan State 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) 09.05.2025
Поступила после рецензирования 20.07.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 323.2; 327.5; 327.8
JEL: F50, F51
EDN: YNBUQT

Оригинальная научная статья
ВАК 5.5.3. Государственное управление и отраслевые политики
ВАК 5.5.4. Международные отношения

«ВИТЯЗЬ НА РАСПУТЬЕ»: ВЫБОР ПУТИ РАЗВИТИЯ РОССИИ

Юрий Анатольевич Цветков

Федеральное государственное казённое образовательное учреждение высшего образования «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева», 125080, Российская Федерация, Россия, г. Москва, ул. Врубеля, д. 12, e-mail: Yutsvet@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-7699-5898

Аннотация. **Введение.** В статье через призму цивилизационных, внутри- и внешнеполитических аспектов прогнозируется развитие российской государственности. Целью исследования является выявление рисков и преимуществ, связанных с реализацией одного из четырёх возможных сценариев развития России: реставрации советской системы; нового сближения с Западом; переориентации на Восток, в первую очередь, на Китай; или поиска собственного, уникального пути. Опыт распада Советского Союза предлагается использовать как «начальное историческое образование», полученное российским гражданским обществом. Эпоха девяностых годов прошлого века и предпринятая тогда попытка тотальной вестернизации России дала нам «среднее историческое образование». Стадией получения «высшего исторического образования» является текущий момент, совпавший с проведением специальной военной операции.

Методы. В основу методологии исследования положены: а) цивилизационный подход, рассматривающий историю и международные отношения как сосуществование различных типов цивилизаций с присущими каждой из них закономерностями и логикой развития; б) политический реализм, в котором международные отношения исследуют сквозь призму национальных интересов и баланса сил, а не идеологии и морали. Автор использует методы контент-анализа документов (нормативных правовых актов), case-study (разбор конкретных примеров) и теоретического моделирования (описание и оценка ситуации потенциального выбора). В своих оценках и выводах опирается как на теоретическую (труды политологов, историков, политических философов, экономистов), так и на эмпирическую базу: статистические данные и результаты социологических исследований.

Результаты. В качестве результатов сформулированы подходы для определения того, каким всё-таки должен быть собственный путь развития нашей страны. Исходя из историософского понимания исторического процесса, обозначаются проблемы стратегического планирования и определения миссии России в современном мире.

Обсуждение. Сделан основной вывод исследования о том, что Россия в своём развитии должна следовать собственным путём на основе самоидентификации как отдельного государства-цивилизации с опорой на идеологию евразийства.

Ключевые слова: конфликт цивилизаций, советский проект, коллективный Запад, глобальный Восток, цивилизация, византизм, евразийство, стратегия.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Цветков Ю.А. «Витязь на распутье»: выбор пути развития России. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 250-262. EDN: YNBUQT

© Цветков Ю.А., 2026

UDC 323.2; 327.5; 327.8
JEL: F50, F51
EDN: YNBUQT

Original scientific article
HAC 5.5.3 Public administration and sectoral policies
HAC 5.5.4 International relations

"THE KNIGHT AT THE CROSSROADS": CHOOSING THE PATH OF RUSSIA'S DEVELOPMENT

Yuriy A. Tsvetkov

Federal state budgetary educational institution of higher education "Sukharev Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation", 125080, Russian Federation, Russia, Moscow, 12 Vrubel Str., e-mail: Yutsvet@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-7699-5898

Annotation. **Introduction.** The article predicts the development of Russian statehood through the prism of civilizational, domestic and foreign policy aspects. The purpose of the study is to identify the advantages and forecast the risks associated with the implementation of one of four possible scenarios for the development of Russia: the restoration of the Soviet system; a new rapprochement with the West; reorientation to the East, primarily to China; or the search for their own, unique path. The experience of the collapse of the Soviet Union is proposed to be used as an "elementary historical education" received by Russian civil society. The era of the nineties of the last century and the attempt at total Westernization of Russia at that time gave us a "secondary historical education." The stage of obtaining a "higher historical education" is the current moment, which coincided with the conduct of a special military operation.

Methods. The research methodology is based on: a) a civilizational approach that considers history and international relations as the coexistence of different types of civilizations with their inherent patterns and logic of development; b) political realism, in which international relations are examined through the prism of national interests and the balance of power, rather than ideology and morality. The author uses the methods of content analysis of documents (normative legal acts), case study (analysis of specific examples) and theoretical modeling (description and assessment of the situation of a potential choice). In his assessments and conclusions, the author relies on both a theoretical (the works of political philosophers, historians, and economists) and an empirical basis: statistical data and results of sociological research.

Results. As a result, approaches have been formulated to determine what our country's own development path should be. Based on the historiosophical understanding of the historical process, the problems of strategic planning and defining Russia's mission in the modern world are outlined.

Discussion. The main conclusion of the study is that Russia should follow its own path in its development based on self-identification as a separate state-civilization based on the ideology of Eurasianism.

Keywords: conflict of civilizations, Soviet project, collective West, global East, civilization, Byzantism, Eurasianism, strategy.

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

For citation: Tsvetkov, Yu.A. (2026). "Knight at the crossroads": choosing the path of Russia's development. Public administration and law, 3(11), 250-262. EDN: YNBUQT

Введение

В период проведения специальной военной операции на Украине взаимодействие с западными странами в сфере культуры заморожено. В качестве ответа на этот вызов мы углубляемся в изучение собственного наследия, открывая новые либо переосмысливая хорошо известные его объекты. Событием духовной жизни в этом контексте стала выставка в Третьяковской галерее, посвящённая творчеству трёх поколений художественной династии Васнецовых[1]. Самый известный из них – Виктор Михайлович Васнецов (1848-1926), работы которого послужили переходом от эпохи передвижников к стилю модерн и русскому символизму.

Экспозицию открыла знакомая с детства картина «Витязь на распутье» (1882). На ней изображён богатырь на белом коне, который в задумчивости остановился перед вещим камнем. Сюжетом для этого полотна послужила былина «Илья Муромец и разбойники». На камне написано: «Как пряму ехати – живу не бывати – нет пути ни проезжему, ни прохожему, ни пролётному». Следующие слова: «направу ехати – женату быти; налеву ехати – богату быти» скрыты подо мхом. В эпической традиции существует и другая версия надписи: «Направо пойдёшь – коня отдашь, налево пойдёшь – чести лишишься, а прямо пойдёшь – жизнь потеряешь». В основе сюжета лежит ситуация, которую британский кибернетик Грегори Бейтсон назвал «двойным зажимом». Реализация любого из возможных сценариев несёт в себе высокие риски, и какой бы вариант человек ни выбрал, он всё равно не сможет победить [1, с. 271-278]. Русский богатырь никогда не согласится

[1]Васнецовы. Связь поколений. Из XIX в XXI век (23 мая – 4 ноября 2024 г.) / Государственная Третьяковская галерея. URL: https://www.tretyakovgallery.ru/exhibitions/o/vasnetsovy-svyaz-pokoleniy-iz-xix-v-xxi-vek/.

© Tsvetkov Yu.A., 2026

пожертвовать ни своим верным другом, ни тем более собственной честью – он всегда выбирает путь, наиболее опасный для него самого.

Россия не раз оказывалась перед выбором пути развития, встала перед ним она и сейчас. Развилка истории предоставляет нам четыре возможных направления. Первым, самым простым и понятным, может показаться возвращение назад, в Советский Союз. Второй вариант – это поворот направо, то есть на Запад. Альтернативой ему является разворот в противоположном направлении – на Восток. И наконец, четвёртый, он же наиболее опасный, – это движение вперёд, в неизвестность. Какой путь выбрать России?

Цель и задачи исследования

Цель исследования – выявить риски и преимущества, связанные с реализацией одного из четырёх возможных сценариев развития России: реставрации советской системы, нового сближения с Западом, переориентации на Восток (в первую очередь на Китай) либо поиска собственного, уникального пути. Для достижения цели поставлены задачи: рассмотреть опыт распада Советского Союза как «начальное историческое образование» российского гражданского общества, а эпоху 1990-х годов и попытку тотальной вестернизации – как «среднее историческое образование»; оценить перспективы и внутренние противоречия проекта возрождения СССР; проанализировать причины провала прозападного курса и цивилизационную несовместимость России и Запада; исследовать сложности «азиатского поворота» и риски российско-китайского партнёрства; обосновать подходы к определению собственного пути развития России, включая проблемы стратегического планирования и определения её миссии в современном мире.

Методы исследования

В основу методологии исследования положены цивилизационный подход, рассматривающий историю и международные отношения как сосуществование различных типов цивилизаций с присущими каждой из них закономерностями и логикой развития, и политический реализм, в котором международные отношения исследуются сквозь призму национальных интересов и баланса сил, а не идеологии и морали. Автор использует методы контент-анализа документов (нормативных правовых актов), разбор конкретных примеров и теоретического моделирования (описание и оценка ситуации потенциального выбора). В оценках и выводах автор опирается как на теоретическую базу (труды политологов, историков, политических философов, экономистов), так и на эмпирическую: статистические данные и результаты социологических исследований.

Результаты исследования и их обсуждение

«Back in the U.S.S.R.»

Результаты опроса общественного мнения показали, что половина граждан России хотела бы восстановления Советского Союза (48%), но большинство убеждено, что в наши дни это невозможно (67%)[2]. Постоянно наблюдаемая двойственность в оценках советского прошлого, как на уровне индивидуального, так и общественного сознания, объясняется дуализмом самой социалистической системы. Народным массам, не представлявшим, что возможна жизнь не только в режиме выживания, но и в условиях наслаждения благами цивилизации, социализм открыл доступ в «прекрасный новый мир». Это был мир с хорошей медициной, качественным образованием, доступностью продуктов массовой и элитарной культуры и надёжными социальными лифтами, приводимыми в движение шкивами меритократии. В то же время относительное благополучие одной, пусть даже большей, части населения было куплено ценой рабского труда другой его части – насильственно коллективизированного крестьянства и заключённых ГУЛАГа. Ускоренная индустриализация создала мощный военно-промышленный комплекс, который, в сочетании с административно-командной системой, стал основным залогом тотальной мобилизации и победы над сильнейшей военной и промышленной державой – нацистской Германией. Но в то же время проведённая за счёт эксплуатации деревни индустриализация привела к уничтожению основного фактора демографического роста русского народа. На фоне справедливого распределения национального богатства, отсутствия резкого разрыва между доходами граждан, возможности бесплатного получения жилья, впечатляющих достижений в науке и космонавтике оставалась нерешённой банальная проблема насыщения продуктами питания и товарами массового потребления – проблема, элементарно решаемая рыночной экономикой. Заложенные в механизм плановой экономики мотиваторы её роста приводили к острому дефициту даже таких предметов первой необходимости, как туалетная бумага, что порождало запрос общества на социально-экономические преобразования [2, с. 105-106].

В итоге в 1991 году на защиту Советского Союза народ не вышел, а значит, не считал его в полной мере своим личным делом (res publica – «дело народа»). Оказался парализованным и не смог выполнить своего

[2]100 лет СССР: забыть нельзя вернуться? (30 декабря 2022 г.) / ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/100-let-sssr-zabyt-nelzja-vernutsja.

предназначения и КГБ СССР – полумиллионная организация хорошо вооружённых людей, чьим девизом было: «Верность партии, верность Родине». В то время как заговорщики в декабре 1991 года совершали в Беловежской пуще особо опасное государственное преступление – «Измену Родине, то есть деяние, умышленно совершённое гражданином СССР в ущерб суверенитету и территориальной неприкосновенности СССР», за которое по ст. 64 УК РСФСР предусматривалась смертная казнь, никто не попытался задержать их и пресечь измену. Когда жизненно важные государственные органы отказали, КГБ должен был функционировать как автономный модуль, каковым была ВЧК и каким сейчас является Корпус стражей исламской революции (КСИР) в Иране. Недавние события показали, что именно КСИР сыграл решающую роль в сохранении иранской государственности как при подавлении массовых протестов внутри страны в январе-феврале, так и при отражении агрессии Израиля и США весной 2026 года, даже тогда, когда убили ключевых руководителей государства и вооружённых сил. В критический для советской системы момент КГБ такой роли не сыграл и даже не попытался этого сделать. По конъюнктурным соображениям его встроили в систему исполнительной власти, и он превратился в обычный винтик бюрократической машины, дорогой и неэффективный. Обязанность в силу своих служебных функций охранять советское государство от преступных посягательств лежала также и на прокуратуре, однако ни последний союзный прокурор Трубин, ни какой-либо другой советский прокурор не возбудил уголовного дела по вышеуказанной статье УК[3]. Для страны, государствообразующий этнос которой находится в стадии угасания пассионарности, характерна внутренняя безответственность чиновников, основывающих свои действия «не на совести, а на приказе начальства» [3, с. 514]. Советская власть просто не стала защищать себя, как в 1453 году отказалась сражаться за своё существование Византийская империя, когда греки практически без боя сдали Константинополь османам.

В то же время прекращение существования Советского Союза отнюдь не было заранее предрешённым явлением. Вебер XXI века – профессор Калифорнийского университета Майкл Манн в своём монументальном исследовании социальной власти от истоков до наших дней указывает: «Распад СССР стал следствием ошибок, случайностей и непредвиденных последствий принятых решений. В ретроспективе скатывание вниз по наклонной, построенной на ошибках, может создавать обманчивое впечатление чего-то неизбежного, но результат мог оказаться другим, если бы предпринятые меры были более решительными и политическим реформам предшествовали реформы в области экономики, как это случилось в Китае. Важную роль сыграли и просчёты Горбачёва» [4, с. 297].

Тем не менее, невозможно игнорировать тот факт, что на момент распада у советской системы не оказалось ни достаточной социальной поддержки, ни институциональной прочности и отказоустойчивости. Если эти качества отсутствовали уже тогда, то вряд ли они возникнут из ничего и сейчас. При этом, рассуждая о перспективах восстановления СССР, следует сразу же оговориться: идёт ли речь только о воссоздании государства в границах Советского Союза или также и о возврате к социализму. Достижение любой из этих целей потребует применения насилия. Если речь идёт об изменении социально-экономической системы, то национализация объектов частной собственности неминуемо вызовет сопротивление и гражданскую войну, как внутри России, так и на всём постсоветском пространстве. Со стороны бывших советских республик мы не наблюдаем каких-либо тенденций на воссоздание единого государства. Даже с Белоруссией интеграционные процессы практически приостановили на этапе обсуждения вопроса о создании единой валюты. В постсоветских странах уже сформировалось не одно поколение, воспитанное в условиях независимости. Национальные элиты не заинтересованы в утрате своего доминирующего положения, которым в рамках более крупного государства они в той или иной мере должны будут поступиться в пользу центральной власти. Три бывших прибалтийских республики вообще являются членами НАТО. А опыт СВО показывает, что освобождение даже четырёх вошедших в состав Российской Федерации областей является сложной и долгосрочной военной задачей. На чём будет основано воссозданное объединение? В основе Советского Союза лежала коммунистическая идеология и, соответственно, одна исповедовавшая её политическая партия, которая выполняла роль станового хребта всей советской государственности. Сегодня ни коммунистическая, ни какая-либо иная политическая идеология такого влияние не имеет. Гораздо сильнее проявляют себя мотивы национальной и религиозной идентичности, которые отнюдь не способствуют объединению.

Наконец, насколько целесообразно

[3]В качестве исключения, позволившего «сохранить лицо» советской прокуратуре, следует упомянуть возбуждение в 1991 г. старшим помощником Генерального прокурора СССР В.И. Илюхиным уголовного дела по ст. 64 УК РСФСР в отношении М.С. Горбачёва, подписавшего постановление о предоставлении независимости прибалтийским республикам.

воссоздание Советского Союза для самой России? Глава государства, отвечая на этот вопрос индийским журналистам, пояснил, что это существенно изменит этноконфессиональный состав нового государства[4]. Русский народ перестанет составлять большинство и утратит статус государствообразующей нации. В СССР такой дисбаланс выравнивали с помощью политики атеизма, интернационализма и формирования единой советской нации на основе русского языка и обязательной доли представительства русских в управлении союзными республиками (вторым секретарем республиканского ЦК по традиции назначили русского). Сегодня, в условиях возрождения национального и религиозного самосознания бывших советских народов, достичь более или менее приемлемой унификации, вероятно, не удастся. Поэтому воссоздание Советского Союза, с любой стороны, – утопия, а его ликвидация – это тот купленный дорогой ценой исторический урок, который сделал наш народ менее доверчивым и более зрелым.

Западный выбор России

С распадом СССР мы получили начальное историческое образование. Высшее образование мы получаем прямо сейчас, в период проведения специальной военной операции. А вот среднее историческое образование дали нам девяностые годы прошлого столетия. Именно тогда наша страна пошла по западному пути развития. Символической точкой отсчёта этой эпохи можно считать выступление Бориса Ельцина в июне 1992 года в Конгрессе США, которое он завершил фразой: «Господи, благослови Америку». Формальной датой разрыва с Западом является 28 февраля 2023 г., когда Россия вышла из Совета Европы и из-под юрисдикции Европейского Суда по правам человека[5]. Фактически, однако, уже на следующий, после вступления в эту организацию, 1999 год Председатель Правительства Российской Федерации Евгений Примаков совершил свой символический «разворот над Атлантикой». После этого поступка начались и по-прежнему продолжаются попытки нащупать свой собственный путь развития. Однако без трезвой оценки багажа девяностых годов прошлого века, которым мы в своём путешествии по-прежнему отягощены, избежать роковых ошибок при выборе дальнейшего направления невозможно. Последний опыт такой переоценки принадлежит профессору Высшей школы экономики С.И. Каспэ. Стремясь развеять негативный «миф» о девяностых, он характеризует их как учредительную эпоху современной российской «политии» [5, с. 40-71]. Основные его выводы ошибочны как в общем, так и в частностях [6, с. 40-46].

Суть девяностых в том, что это стал первый и единственный полноценный эксперимент по тотальной вестернизации России. Однако западный проект, к принятию которого российское общество в тот момент морально было готово, провалился. Вина в его провале лежит, во-первых, на самом Западе. На наше великодушие он ответил мелочностью и вероломством, выразившемся в поддержке враждебных России и сепаратистских движений, а также расширении НАТО. Не выиграв ни одного сражения, коллективный Запад себя счёл победителем в холодной войне, а нас – капитулировавшей нацией. В то время как сами мы отнюдь не осознавали себя таковыми, а считали её окончание общей победой. Во-вторых, вина лежит на тех, кто в тот момент оказался у руля власти. Они отвечают, как за неверный выбор самого плана реформ, так непрофессиональное и недобросовестное их проведение, приведшие к утрате поддержки населения [2, с. 111-117]. Третья причина гораздо глубже и по значению является первой – это, как выяснилось, цивилизационная несовместимость. Главный историк англоговорящего мира Арнольд Тойнби утверждал: «Почти тысячу лет русские принадлежали не к нашей Западной цивилизации, но к Византийской – сестринскому сообществу того же греко-римского происхождения, но тем не менее совершенно другой цивилизации (курсив мой. – Ю.Ц.)» [7, с. 370]. Ещё раньше об этом же писал Константин Леонтьев: «Византийский дух, византийские начала и влияния, как сложная ткань нервной системы, проникают насквозь весь великорусский общественный организм» [8, с. 36]. Россия, по мнению английского историка, унаследовала основные её черты: (1) убеждение, что Византия (сиречь Россия) всегда права и (2) институт тоталитарного государства. Историческую ненависть Запада к России он объяснял нашей приверженностью ценностям византизма [7, с. 374-375].

Его последователь Самюэль Хантингтон в основу разработанной им типологии положил конфессиональный признак. Россию по этому признаку он считает стержневым государством православной цивилизации [9, с. 251-259]. Тем не менее, одна лишь форма вероисповедания – ненадёжный критерий для выделения цивилизаций. Греция – исконно православная страна, однако практически никогда не находилась в орбите российского влияния, одной из первых вступила в Европейский Союз (когда он ещё был экономическим сообществом) и прочно ассоциируется с коллективным Западом. Тем не менее, среди западных интеллектуалов сформировался

[4]Путин пояснил, почему возрождение СССР нерационально // Российская газета. Дек. 4, 2025.
[5]Федеральный закон от 28.02.2023 № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы».

консенсус, что Россия относится хотя и к родственным, но чуждым Западу цивилизациям.

Оценку итогов эксперимента по вестернизации нашей страны отражает общественное мнение. Сегодня две трети граждан считают, что Россия европейской страной в полной мере не является. Это особая евразийская цивилизация, и в будущем центр её интересов сместится на Восток (65%), ещё в 2008 году так думали 42% россиян. А вот тех, кто считает, что Россия – органичная часть Европы – только 20% (в 2008 г. – 45%), хотя встроиться в неё и стать её равноправным членом согласны лишь 8% (в 2008 г. – 36%). Всего же сторонников возвращения России в институты европейской интеграции – 16%[6].

Европа уже не в первый раз наносит России удар в спину. Так было и в ходе Русско-турецкой войны 1853 года, когда император Николай I вступился за ближневосточных христиан, а в ответ получил англо-французский десант в Севастополе. Под впечатлением Крымской кампании Николай Данилевский в 1869 году опубликовал свой знаменитый труд, в котором, характеризуя беспринципность западных оценок, первым описал феномен двойных стандартов [10, с. 23]. Европейский modus operandi в отношении России за двести лет не изменился, как не изменились и мы, не извлекая или быстро забывая преподанные нам историей уроки. И если с нашей склонностью к самоанализу ещё остаются сомнения в том, кто перед кем виноват – Запад перед Россией или всё-таки Россия перед Западом (а заодно и перед всем миром) – то у дорожащих своей научной репутацией западных учёных таких терзаний нет. Арнольд Тойнби признавал, что «русские оказывались жертвами агрессии, а люди Запада – агрессорами значительно чаще, чем наоборот» [7, с. 372].

В любом случае, не только мы потеряли Запад, но и для Запада потеря России – это её стратегическое фиаско. В 2014 году Генри Киссинджер ещё не знал, какой Европа, в конечном счёте, сделает выбор. Европейцы тоже стояли на распутье между тремя вариантами: Североатлантическое единство под эгидой США, нейтралитет или тайный союз с неевропейской державой [11, с. 129]. К какому решению она в итоге склонилась, всем известно. И даже «американский ястреб» Збигнев Бжезинский полагал, что без более тесных и разносторонних отношений с Россией европейский континент останется «незавершённым». Он даже выдвинул концепцию «расширенной Европы» за счёт включения в её состав Турции и России [12, с. 226, 234]. Сегодня ясно, что в обозримой временно́й перспективе такого расширения уже не произойдёт. Россия потеряна для Европы всерьёз и надолго, а Турция впервые со времён Аттатюрка ищет Западу альтернативу – пока в статусе кандидата в БРИКС.

Разворот на Восток

Выражения «азиатский поворот» или «разворот на Восток» в течение двух последних лет прочно вошли в российский общественно-политический дискурс, стали темой конференций[7] и монографических исследований [13]. Этот процесс является вполне естественной реакцией России на разрыв отношений с коллективным Западом. Не стоит возлагать на него надежду на стремительный и масштабный прорыв. Следует сразу же осознать, что на этом пути нас ожидает ряд сложностей:

во-первых, Восток (как и глобальный Юг), в отличие от более или менее монолитного коллективного Запада, крайне неоднороден и неравномерно развит. Некоторые азиатские и африканские государства не достигли уровня полноценного государства-нации, в то время как другие сами представляют собой отдельную цивилизацию. К таким государствам-цивилизациям академик В.В. Наумкин, наряду с Россией, относит Китай, Индию, Иран и Турцию [14, с. 8-93]. Если интеграции России и Запада помешали даже те различия, которыми обладают родственные цивилизации, то между неродственными цивилизациями слишком тесное сближение невозможно в принципе;

во-вторых, между восточными странами существует масса противоречий, многие из которых кажутся принципиально неразрешимыми. Альянс с какой-либо из восточных стран может оттолкнуть другие государства. Наряду с традиционными дилеммами: Индия – Китай, Индия – Пакистан, Иран – Саудовская Аравия на восточном направлении приходится разгадывать менее явные, но не менее сложные головоломки. Так, подписание договора о всеобъемлющем партнёрстве между Россией и КНДР уже, по мнению западных экспертов, вызвало недовольство в Китае[8];

в-третьих, неразрешимые этноконфессиональные противоречия, раздирающие некоторые азиатские и африканские страны изнутри, заложены в них изначально. Они стали результатом искусственно созданных Западом границ по периметру прежних колониальных владений или «подмандатных» территорий, перешедших под контроль Британии и Франции в результате распада Османской империи. Неустойчивость и недолговечность политических конструкций, складываю-

[6]Россия и Европа: вчера, сегодня... но будет ли завтра? (28 июля 2023 г.) / ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossija-i-evropa-vchera-segodnja-no-budet-li-zavtra.
[7]XIV Всероссийский съезд востоковедов «Поворот на Восток» (Владивосток, 23-26 сентября 2024).
[8]См.: North Korea's aid to Russia raises difficult questions in China / The Economist. Oct 31st 2024.

щихся в этих странах, делает ненадёжными перспективы сотрудничества с представителями тех или иных политических сил, примером чего явился стремительный распад в декабре 2024 года сирийского государства во главе с Башаром Асадом;

в-четвёртых, большинство азиатских и африканских стран имело колониальное прошлое. «Магическая» сила Запада на уровне коллективного бессознательного всё ещё парализует волю многих из них. В их истории и традициях, за редким исключением, таким, например, как Вьетнам или Северная Корея, отсутствует опыт прямого, тем более блокового противостояния с Западом. Они предпочитают балансировать между Западом и его основными конкурентами, поэтому из них мало кто будет готов к таким решительным действиям, как отказ от доллара или заключение полноценного военного союза с Россией;

в-пятых, на протяжении последних десятилетий и даже столетий в России велась подготовка кадров, ориентированных преимущественно на Запад, как в части изучения иностранных языков, так и культуры, традиций, права, экономики и политических институтов. Так, даже в самом начале своего «азиатского поворота» наша страна столкнулась с критической нехваткой специалистов, владеющих китайским языком, особенно среди школьных учителей[9]. Для переориентации власти и бизнеса на Восток потребуется подготовка нового поколения служащих, как для государственных органов, так и частного сектора.

Когда говорят о восточном повороте России, чаще всего подразумевают ведущую азиатскую державу – Китай. Разделом о российско-китайских отношениях открывают своё исследование и авторы монографии «“Азиатский поворот” в российской внешней политике». Каждый второй житель России (53%) относится к Китаю как к стратегическому и экономическому партнёру, треть (34%) – как к дружественному государству. Остаются и те 9%, которые считают, что с китайцами «надо быть осторожнее», «делают в выгоду себе», а ещё 5% считают, что они пытаются захватить наши ресурсы и земли на Дальнем Востоке[10].

Во ВНИИ МВД России в 2021 году состоялась встреча сотрудников правоохранительных органов с полковником СВР России А.О. Безруковым. Разведчик, проживший на нелегальном положении в США более 20 лет, рассказал, что американская элита не верит в реальность стратегического сближения России с Китаем и считает это блефом. Тем не менее, если мы изучим такой важный показатель, как статистику голосования в Совете Безопасности ООН, то увидим, что после подписания в 1997 году декларации о многополярном мире[11] Россия и Китай, как правило, голосовали одинаково. Если же в отдельных случаях кто-то единолично использовал право вето, вторая сторона воздерживалась, избегая конфликтного голосования[12]. Такие результаты говорят о том, что, во-первых, обеим странам на протяжении почти тридцати лет удаётся согласовывать свои позиции, а во-вторых, между ними отсутствуют серьёзные разногласия по вопросам внешней политики и мировой повестки.

Каково же отношение к нашему партнёрству в самом Китае?

Востоковед А.В. Виноградов, анализируя итоги состоявшегося в 2022 году XX съезда Коммунистической партии Китая, обратил внимание, что впервые за много лет в итоговых документах съезда отсутствует упоминание многополярного мира [15, с. 90-107]. Указывает ли это на то, что Китай заявляет о своих амбициях стать, наряду с США, вторым полюсом мирового порядка? Характерно, что в условиях обострения отношений с американцами у Китая по-прежнему нет союзников и никого, включая Россию, в качестве своего союзника он официально не признал. Учёный резюмирует: «Отсутствие принципиальных решений по внешней политике означает, что эта сфера по-прежнему будет строиться ситуативно» [15, с. 90-107].

Если всё-таки исходить из возможности или даже наметившейся уже реальности стратегического альянса России и Китая, то кому в нём предстоит играть роль лидера? Для этого необходимо сравнить совокупные потенциалы обеих держав по наиболее важным показателям (таблица 1).

Очевидно, что по всем важнейшим экономическим и демографическим показателям Россия уступает своему партнёру в несколько раз. Только лишь по количеству военнослужащих мы приближаемся к китайцам, однако их мобилизационные ресурсы несопоставимо богаче. Тем не менее, лидерство далеко не всегда определяется сугубо материальными преимуществами. Решающую роль могут сыграть такие факторы, которые практически не поддаются оцифровке: уровень технологического раз-

[9]Выпускников вузов не хватает, чтобы удовлетворить растущий спрос на китаистов // Российская газета. 2024. Май 16. URL: https://rg.ru/2024/05/16/reg-sibfo/vypusknikov-vuzov-ne-hvataet-chtoby-udovletvorit-spros-na-kitaistov.html.

[10]Россия и Китай: мониторинг (30 марта 2023 г.) / ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossija-i-kitai-monitoring.

[11]См.: Российско-китайская совместная декларация о многополярном мире и формировании нового международного порядка (Принята в г. Москве 23 апреля 1997 г.) // Российские вести. 1997. 25 апреля.

[12]См.: Вето в Совете Безопасности (1990 – н.в.) / Сайт ООН. URL: https://main.un.org/securitycouncil/ru/content/veto-90-present.

Таблица 1. Сравнение совокупных потенциалов России и Китая [составлена автором по данным International monetary fond (URL: https://www.imf.org/en/Home) и Global Firepower (URL: https://www.globalfirepower.com/)]
Table 1. Comparison of the combined potentials of Russia and China [compiled by the author based on data from the International Monetary Fund (URL: https://www.imf.org/en/Home) and Global Firepower (URL: https://www.globalfirepower.com/)]

Показатель	Россия	Китай
Объём ВВП, млрд долл. (2024 г.)	6,452	34,643
Доля в мировом ВВП, в % (2024 г.)	3,5	18
Приток прямых иностранных инвестиций, млрд долл. (2017 г.)	25	136
Численность населения, млн чел. (2024 г.)	144	1 419
Численность военнослужащих, млн чел. (2024 г.)	1,5	2

вития и моральный фактор – сила духа, пассионарность этноса.

Как сопоставить технологические потенциалы? Критической точкой технологического суверенитета современной державы академик А.А. Дынкин считает искусственный интеллект [16, с. 8-23]. Возьмём для сравнения именно этот параметр. Китайский Илон Маск – Кай-Фу Ли утверждает, что в настоящее время двумя основными сверхдержавами искусственного интеллекта являются США и КНР. Разрыв между ними не так велик, как разрыв между этими странами с одной, и всеми остальными – с другой стороны. Только эти державы обладают двумя основными преимуществами перед другими конкурентами: большой базой пользователей и мощным венчурным капиталом. Американские компании завладеют рынками развитых стран, а китайские – рынками Азии и Африки. Другим государствам, также ведущим свои разработки в этой сфере, останется «подбирать остатки», поскольку их отставание от лидеров непреодолимо. Супердержавы искусственного интеллекта ожидает новый экономический взлёт, а бедные страны станут ещё беднее [17, с. 169-170].

А что у нас с морально-волевыми качествами? В соответствии с расчётами Л.Н. Гумилева, с 2000-х годов Россия вошла в инерциальную фазу, для которой характерно плавное снижение пассионарности суперэтноса [18, с. 288-289]. Господствующим императивом людей в этой фазе становится: «С нас – хватит!» [3, с. 524]. Очевидно, что к глобальному лидерству в таком состоянии народ морально не готов. Оптимистической стороной учения великого евразийца является то, что этносы обладают ресурсом обновления и в своей истории могут переживать пассионарные подъёмы неоднократно.

Перед большинством азиатских и африканских стран мы обладаем одним явным преимуществом – отсутствием иррационального страха перед Западом. Ведь никто из стран Востока и глобального Юга пока не нашёл в себе сил бросить вызов прозападному мировому порядку, как это делает сегодня Россия. Причём у некоторых из них для такого поступка с избытком хватило бы и вооружённых сил, и экономического потенциала. Отсутствует именно моральная сила: колониальное или зависимое прошлое всё ещё довлеет над их национальным сознанием.

В перспективе российско-китайского сотрудничества следует предусмотреть два риска. Первый – это развивать взаимодействие так, чтобы стратегические выгоды от него получала только одна, сильнейшая, сторона. Именно так долгие годы строились наши отношения с Западом. В 2018 г. председатель КНР Си Цзиньпин объявил Китай арктической державой. В то же время Россия, вслед за Советским Союзом, придерживается секторального принципа, в соответствии с которым северные страны контролируют Арктику пропорционально той территории, которая граничит с её бассейном. Самая северная точка Поднебесной находится в 900 милях от границ Заполярья. Тем не менее, именно Россия открыла Китаю доступ к совместной разработке полезных ископаемых, освоению северного морского пути и другим формам сотрудничества в Арктике [19, с. 259-273; 20]. Возникает вопрос: какими геополитическими ресурсами с Россией поделится Китай?

Второй риск – это поддаться тому, что условно можно назвать «соблазном Трампа». Избранный во второй раз президент США будет стремиться к тому, чтобы ослабить либо в идеале полностью разорвать взаимодействие России как с Китаем, так и с Ираном. Возможно, ренегатство будет куплено привлекательной ценой, например отменой санкций. Не прошло и двух месяцев с момента его вступления в должность, как уже явственно зазвучали голоса отдельных экспертов, которые поддались этому соблазну[13].

[13]См.: Бирюков В. Китай готов вступить в союз с ЕС, направленный против России и США / Военное обозрение. URL: https://topwar.ru/260789-kitaj-gotov-vstupit-v-situativnyj-sojuz-s-es-napravlennyj-protiv-rossii-i-ssha.html.

Планы по разрушению партнёрства между Китаем и Россией и созданию в её лице противовеса Поднебесной на стороне США существуют и у части американского истеблишмента. Такую политику Майкл Макфол называет «Киссинджером наоборот». В самом названии своей статьи бывший американский посол, а ныне персона non-grata в России утверждает: «Раскола между Китаем и Россией не произойдёт». В период холодной войны раскол между СССР и КНР, которым США умело воспользовались, уже существовал, но в настоящее время никаких существенных между ними противоречий нет. Обе державы сближает общность идеологических, военных и экономических интересов, усиленная взаимной симпатией их национальных лидеров. Китай в его нынешней ситуации не может позволить себе остаться на международной арене без поддержки России и удержит её в тандеме, предложив новые взаимовыгодные проекты в сфере энергетики. Но даже если Трамп всё-таки решит реализовать эту стратегию, то столкнётся с непреодолимой её оппозицией как внутри страны, так и за её пределами. Подобный разворот внешнеполитического курса оттолкнёт американских союзников в Европе и Азии. «Попытка переманить Россию на свою сторону означала бы замену сильных, богатых и надёжных союзников на слабого, бедного и непостоянного партнёра», – подытоживает русофоб [21].

Действительно, президенты в США меняются каждые четыре-восемь лет, а вместе с ними может измениться и внешнеполитический курс. В то время как стратегия Китая и других стран Востока строится из расчёта на тысячелетие. Те пусть пока немногие, но довольно весомые результаты, которых мы достигли на пути сближения, являются более долговечным активом, чем сиюминутные выгоды от очередного сближения с Западом. Не стоит игнорировать и столь ценный в мировой политике актив, как репутация надёжного партнёра, которую мы в XX веке уже дважды разрушали: в первый раз заключив сепаратный Брестский мир с немцами, а второй – в период перестройки, отказав в поддержке союзникам по социалистическому лагерю.

За три дня до инаугурации Трампа в качестве 47-го президента США Владимир Путин сделал сильный внешнеполитический ход, заключив 17 января 2025 г. с иранским президентом Масудом Пезешкианом Договор о всеобъемлющем стратегическом партнёрстве между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран. Своим решением российская сторона сразу же поставила Трампа перед фактом, что союзнические отношения с Ираном предметом дипломатического торга не будут.

Последовавшие в июне 2025 и весной 2026 годов израильские и американские бомбардировки Ирана дали пищу для критиков России обвинить её в ненадёжности. Всё тот же Макфол в соавторстве с профессором Стэнфордского университета персом Аббасом Милани отмечают, что после арабской весны российский лидер благодаря решительной военной поддержке, оказанной Башару Асаду в Сирии, и грамотной дипломатии вернул Россию в число основных игроков на Ближнем Востоке. Однако наше «бездействие» при свержении Асада и бомбардировках основного ближневосточного союзника Ирана в одночасье разрушили эту репутацию. Не оставляя попыток вбить клин между Россией и Китаем, авторы утверждают, что и Поднебесной не стоит рассчитывать на поддержку своего партнёра в случае её военного столкновения с НАТО [22].

Манипулируя фактами, Макфол и Милани ни разу не упомянули, что в это же самое время Россия вот уже три года почти в одиночку противостоит всему коллективному Западу в его прокси-войне против нашей страны на Украине. И лишь одно государство – Северная Корея не только безоговорочно поддержало нас, но и оказало военную помощь. Ни в одном из этих случаев Россию невозможно обвинить в том, что она не исполнила своих письменных обязательств. Договор с Ираном не даёт ни одной из сторон оборонительных гарантий. В то же время Россия использует все находящиеся в её распоряжении дипломатические и международно-правовые ресурсы, включая статус постоянного члена Совета Безопасности ООН, для полной и безоговорочной поддержки Ирана. В Сирии же российские Вооружённые Силы воюют не вместо сирийцев, а вместе с ними. Именно поэтому, когда регулярные сирийские части без боя оставляли свои позиции, не оказывая никакого сопротивления мятежникам, наши военные разумно избежали бесперспективного столкновения. В результате до сих пор они сохраняют за собой базы в Тартусе и Хмеймиме, пока дипломаты пытаются выстроить долговременные отношения с новым сирийским правительством. Тем не менее, события в Сирии и вокруг Ирана требуют от нас глубокого переосмысления своей ближневосточной политики, а от наших союзников – большего к нам доверия и решительности в отстаивании общих интересов.

Вперёд, своим путём... А это куда?

Илья Муромец по сюжету былины выбрал самый опасный путь – вперёд, победил разбойников, пленил Соловья и дошёл то Киева, где его встретил креститель Руси великий князь Владимир. Там богатырь принял монашеский постриг и упокоился в Киево-Печерской лавре. Спустя девятьсот лет Виктор Васнецов вместе с Михаилом Нестеровым расписывали Владимирский собор, возведённый в Киеве

на деньги российского императора. Сегодня и Владимирский собор, и Киево-Печерская лавра с мощами Ильи Муромца захвачены украинскими националистами. В истории было и не такое: исчезали целые цивилизации. За свою собственную мы ещё поборемся и расширим её пределы настолько, насколько хватит сил. Это и есть наше движение вперёд, в своей цивилизационной колее, направление которой задают два фактора: исторические традиции и национальные интересы. Собственный путь развития для России означает нашу самоидентификацию как отдельного государства-цивилизации. Но цивилизации расколотой, части которой по стечению обстоятельств и недальновидности политиков оказались от неё отторгнутыми и втянутыми в орбиту влияния инородных цивилизаций.

В России не раз пытались отыскать свой особый, самобытный путь развития. Византийский цивилизационный выбор ещё в XVI веке старец Филофей выразил в формуле «Москва – Третий Рим». Между тем, русские являются наследниками Восточной Римской империи в сугубо духовном смысле. В геополитическом измерении Россия стала продолжателем другой исчезнувшей империи – Золотой Орды. Византизм и ордынство – два равновеликих фактора российской политической традиции. В этом контексте более универсальной представляется идеология евразийства. Возникнув в 1920-х годах в трудах князя Трубецкого и географа Петра Савицкого, пережив в течение ста лет периоды как подъёма, так и затухания, она по-прежнему привлекает много влиятельных последователей. На уровень фундаментальной науки евразийские исследования вывел Лев Гумилев. Однако системно в России это направление не изучают, в отличие, например, от Казахстана, где ещё с девяностых успешно работает Евразийский национальный университет имени Л.Н. Гумилёва. Несмотря на то, что евразийство нередко критикуют, никакой сопоставимой альтернативы ему никто ещё предложить не смог. Однако евразийство следует понимать не как цель или идеал, а как данность со всеми её преимуществами и недостатками. Принять и осознать его как свою историческую судьбу. Ведь, как говорил Сенека, желающего судьба ведёт, а нежелающего – тащит. Не зря академик С.Ю. Глазьев пишет, что именно идеология современного евразийства в наибольшей мере соответствует собственному пути развития России [23, с. 10]. В любом случае, внятная и научно осмысленная идеологическая концепция – это тот прожектор, который должен осветить нам путь для дальнейшего движения.

Чтобы двигаться вперёд, можно действовать наудачу, как Илья Муромец или как Алиса в Стране Чудес. В её диалоге с Чеширским котом последний доходчиво объяснил девочке, что важно не откуда, а куда ты идёшь. Осознанный выбор суверенного пути развития предполагает: а) понимание, в чём состоят национальные интересы; б) трезвую оценку своих возможностей; в) прогнозирование реакции других стран в ответ на наши действия; г) постановку ясных и конкретных целей. Пример такой ясной и конкретной цели – догнать к 2015 году по уровню жизни Португалию. Занимая должность Председателя Правительства Российской Федерации, В.В. Путин сформулировал её в 1999 году [24]. Конкретные цели хороши тем, что, соотнося с ними достигнутые результаты, можно объективно оценить любой вид деятельности. Именно так они сформулированы в Указе Президента России, изданном в день инаугурации 7 мая 2024 года[14]. Для каждой из семи поставленных целей определены свои целевые показатели, имеющие, в основном, числовое выражение. Однако во времени эти цели ограничены сроком президентских полномочий, а в пространстве – решением сугубо внутренних вопросов.

На проблемы с целеполаганием обращает внимание и Збигнев Бжезинский, указывая, что российским «социальным, политическим и экономическим программам не хватает целеустремлённости, поэтому перспективы страны остаются достаточно туманными». И, тем не менее, он убеждён, что нашей стране «уготована немаловажная роль на международной арене. Однако исторически Россия как крупный международный игрок не обладала ни британской дипломатичностью, ни американской коммерческой хваткой и привлекательностью демократии, ни китайским терпением и уверенностью в своих силах. Она не сумела выработать последовательную государственную политику, которая при рачительном использовании природных богатств, невероятных просторов и впечатляющих народных талантов обеспечила бы стабильный подъём страны, подавая другим государствам пример успешного социального развития» [12, с. 212-213]. Воистину прав был Леонардо да Винчи, который считал, что лучше противник, вскрывающий наши ошибки, чем друг, скрывающий их.

Все четыре элемента (интересы, возможности, прогнозы и цели) охватываются единым термином: стратегия. По состоянию на 2018 год доктор юридических наук Л.В. Голоскоков насчитал правовых актов, в названии которых используется слово «стратегия», 120 на федеральном уровне и десятки – в каждом регионе. Более того, «стратегии опустились и на муни-

[14]Указ Президента РФ от 07.05.2024 N 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» / СЗ РФ. 13.05.2024. № 20, ст. 2584.

ципальный уровень, например, “Стратегия социально-экономического развития муниципального района ‘Город Валуйки и Валуйский район’ Белгородской области до 2025 года”. Само по себе стремление города Валуйки иметь план на длительную перспективу – это хорошо, наличие такого плана, пусть и под названием “стратегия” – это замечательно, так как в этом документе есть конкретные ориентиры и, в отличие от многих иных стратегий, даже ответственные лица. Однако стратегия в государстве должна быть одна. Конечно, приятно иметь в каждом городке стратегию, но чем она тогда отличается от плана, программы развития, от простого соблюдения законов? <...> Что-то перепуталось в головах юристов и управленцев всех уровней. Случайно ли? Нет, это не случайная ошибка, это способ увести всех от существа дела в имитационный процесс, которым так увлечена элита» [25, с. 14-19].

Наряду с целеполаганием существует и ещё один, наивысший, уровень стратегического позиционирования – определение своей миссии. В ней содержится ответ на вопрос, какой смысл в существовании данного государства, что оно несёт миру? Для большинства национальных государств она может совпадать с собственными витальными потребностями: создание оптимальных условий для выживания и развития того или иного народа. Миссия государства, претендующего на роль великой державы, должна выходить за рамки его национальных интересов. Какова миссия современной России? Один из вариантов ответа на этот вопрос на заседании дискуссионного клуба «Валдай» предложил В.В. Путин. Глава государства отметил, что роль нашей страны не исчерпывается тем, чтобы защищать и сохранять самих себя, «существование России – это гарантия того, что мир сохранит свою многоцветность, многообразие, сложность» [26].

При разработке стратегии и выборе своего пути в глобальном политическом пространстве не лишней окажется мудрость Востока: «Войско, долженствующее победить, сначала побеждает, а потом ищет сражения; войско, осуждённое на поражение, сначала сражается, а потом ищет победы» [27, с. 88]. Каким же содержанием наполнить стратегию развития России – это уже, как говаривал классик, сюжет для нового романа.

Выводы

1. В текущей исторической ситуации, в результате последовательного краха двух политических проектов – советского и прозападного – Россия вновь столкнулась с необходимостью выбора пути своего развития. Специальная военная операция положила конец старому мировому порядку, основанному на доминировании коллективного Запада. Нарастающий внутри него раскол, крепнущее влияние стран Востока и глобального Юга, а также неприкрытые империалистические амбиции США создают контуры новой, пока лишь формирующейся, системы международных отношений. Развилка истории предоставляет нам четыре возможных направления: восстановление в той или форме Советского Союза; попытка нового сближения с Западом; разворот в противоположном направлении – на Восток; и наконец, выбор своего собственного, принципиально нового уникального пути развития.

2. Идея возрождения Советского Союза, т. е. воссоздания государства в прежних границах и возврата к системе социализма, несмотря на поддержку половины российских граждан, реальных перспектив не имеет. Она может быть реализована только насильственным путём, однако такой силы, которая в моральном или военном отношении была бы к этому способна, не существует. Для России это и нецелесообразно, поскольку изменило бы её этноконфессиональный состав. А в отсутствие мощной объединяющей идеологии и продвигающей её партии, каковыми были коммунистическая идеология и партия, такой сдвиг приведёт к утрате Россией своей цивилизационной идентичности.

3. Проект по новому сближению с Западом поддержкой среди граждан России не пользуется. В обозримой перспективе его реализация невозможна, поскольку взаимное доверие между Западом и Россией подорвано всерьёз и надолго. Запад вёл себя как победитель в холодной войне, игнорируя интересы России. Начав с расширения НАТО, перешёл к прокси-войне против нашей страны на Украине. На уровне ценностей и традиций проявилась цивилизационная несовместимость Запада и России в силу их принадлежности к двум родственным, но всё же разным цивилизациям: собственно западной и византийско-ордынской. Все эти негативные процессы происходили на фоне провала прозападного курса реформ из-за некомпетентности правившей прозападной элиты.

4. «Азиатский разворот» России, когда каждый второй её житель считает именно Китай нашим основным стратегическим партнёром, не может и не должен завершиться полным слиянием с Востоком. Естественным препятствием этому служит цивилизационная неоднородность и политическая разобщённость самой Азии и всего глобального Юга. В то же время воссозданные, а где-то и заново выстроенные отношения со странами Азии, Африки и Латинской Америки, главным образом, с Китаем, Ираном и Северной Кореей, прошли в условиях нашего противостояния с Западом проверку на прочность. Они являются основным долгосрочным внешнеполити-

ческим активом, который ни в коей мере нельзя променять на сиюминутные выгоды от возможности нового сближения с Западом, включая и США под руководством более или менее доброжелательного по отношению к России президента Трампа. Между тем при развороте на Восток следует избежать той же ошибки, которую мы допустили при сближении с Западом. Учитывая демографическое и экономическое превосходство Китая, нельзя попасть в позицию его младшего партнёра. Этого не произойдёт, если мы будем следовать собственному пути развития.

5. Собственный путь развития для России означает её самоидентификацию как отдельного государства-цивилизации. В пользу именно этого пути делает свой выбор большинство соотечественников. В наибольшей мере ему соответствует идеология современного евразийства. На её основе, углубляя доверительные отношения с Востоком, мы так или иначе вынуждены будем восстановить и общение с Западом, но уже без взаимных иллюзий. Чтобы не допускать шараханий из стороны в сторону и уверенно следовать своим путём, необходима стратегия. Но при наличии множества разнообразных стратегий у России на данный момент единая стратегия развития отсутствует. В ней должны найти отражение: а) национальные интересы; б) трезвая оценка своих возможностей; в) прогноз реакции других стран на наши действия; г) ясные и конкретные цели. В то же время, по-прежнему претендуя на роль великой державы, мы обязаны сформулировать ещё и свою миссию – ту сверхзадачу, которая стоит над национальными интересами и определяет то, каким образом мы делаем наш мир лучше.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Bateson G. Steps to an Ecology of Mind: Collected essays in anthropology, psychiatry, evolution and epistemology. NY: Ballantine books, 1981. 580 p.

2. Меркулов П.А., Самородова Е.М. Исторический опыт реализации экономических реформ в России в 1990-х годах. История: факты и символы. 2024. № 3(40). С. 102-121.

3. Гумилёв Л.Н. Этногенез и биосфера Земли. Москва: Айрис-пресс, 2003. 560 с.

4. Манн М. Источники социальной власти: в 4 т. Т. 4. Глобализации, 1945-2011 годы, пер. с англ. 2-е изд., испр. Москва: ИД «Дело» РАНХиГС, 2019. 672 с.

5. Каспэ С.И. Девяностые: учреждение политии. Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2021. № 3(102). С. 40-71.

6. Цветков Ю.А. Девяностые и их роль в формировании современной российской государственности. Вестник Московской академии СК России, 2025. № 1. С. 40-46.

7. Тойнби А.Дж. Цивилизации перед судом истории: Сборник; пер. с англ. Москва: Айрис-пресс, 2002. 592 с.

8. Леонтьев К.Н. Византизм и славянство. Избранное. Москва: Московский рабочий, 1993. 400 с.

9. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций, пер. с англ. Москва: АСТ, 2023. 603 с.

10. Данилевский Н.Я. Россия и Европа. Москва: Алгоритм, 2018. 560 с.

11. Киссинджер Г. Мировой порядок, пер. с англ. Москва: АСТ, 2017. 512 с.

12. Бжезинский З. Стратегический взгляд: Америка и глобальный кризис; пер. с англ. Москва: Астрель, 2012. 285 с.

13. Байков А.А., Виноградов А.В. [и др.]; под ред. Торкунова А.В., Стрельцова Д.В., Колдунова Е.В. «Азиатский поворот» в российской внешней политике: Достижения, проблемы, перспективы: монография. Москва: Аспект Пресс, 2022. 256 с.

14. Наумкин В.В. Модель не-Запада: существует ли государство-цивилизация? Полис. Политические исследования. 2020. № 4. С. 78-93.

15. Виноградов А.В. Внешний мир и стратегии Китая после XX съезда КПК. Проблемы Дальнего Востока. 2023. № 5. С. 90-107.

16. Дынкин А.А. Трансформация мирового порядка: экономика, идеология, технологии. Полис. Политические исследования. 2024. № 5. С. 8-23.

17. Ли К.-Ф. Сверхдержавы искусственного интеллекта. Китай, Кремниевая долина и новый мировой порядок; пер. с англ. Москва: Манн, Иванов и Фарбер, 2019. 240 с.

18. Гумилёв Л.Н. От Руси до России: очерки этнической истории. Москва: Айрис-пресс, 2018. 320 с.

19. Ян Нань, Го Пэйцзин. Китайско-российское сотрудничество в Арктике: текущая ситуация, вызовы и приоритеты развития. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2022. № 3. С. 259-273.

20. Martins T.T. Arctic Ambitions: China's Engagement with the Northern Sea Route. The Diplomat. 2023. November 24.

21. McFaul M., Medeiros E. China and Russia will not be split. Foreign Affairs. 2025. April 4.

22. McFaul M., Milani A. The real meaning of Putin's Middle East failure. Foreign Affairs. 2025. July 25.

23. Глазьев С.Ю. Свой путь. Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2023. № 2. С. 9-10.

24. Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий. Независимая газета. 1999. Дек. 30.

25. Голоскоков Л.В. О стратегии развития государственного управления, права и экономики / Трансформация публично-правовых средств развития экономики и финансов: монография (Коллектив авторов; под ред. М.А. Лапиной, Г.Ф. Ручкиной). Москва: Кнорус, 2019. 410 с.

26. Путин В.В. Выступление на заседании дискуссионного клуба «Валдай» (7 ноября 2024 г.) / Официальный сайт Президента России. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/75521.

27. Сунь-Цзы. Трактат о военном искусстве / Искусство стратегии: Древнекитайские трактаты; пер. с китайского, предисл. и комментарии акад. Н.И. Конрада. Москва: Эксмо, 2006. 528 с.

Информация об авторе
Цветков Юрий Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного

REFERENCES

1. Bateson, G. (1981). Steps to an Ecology of Mind: Collected essays in anthropology, psychiatry, evolution and epistemology. NY: Ballantine Books. 580 p.
2. Merkulov, P.A., Samorodova, E.M. (2024). Historical experience of implementing economic reforms in Russia in the 1990s. History: Facts and Symbols, 3(40), 102-121. (In Russ.)
3. Gumilev, L.N. (2003). Ethnogenesis and the Biosphere of the Earth. Moscow: Airis-press. 560 p. (In Russ.)
4. Mann, M. (2019). The Sources of Social Power: in 4 vols. Vol. 4. Globalizations, 1945–2011, transl. from English. 2nd ed., revised. Moscow: Delo Publishing House, RANEPA. 672 p. (In Russ.)
5. Kaspe, S.I. (2021). The Nineties: the establishment of the polity. Polity: Analysis. Chronicle. Forecast (Journal of Political Philosophy and Sociology of Politics), 3(102), 40-71. (In Russ.)
6. Tsvetkov, Yu.A. (2025). The Nineties and their role in the formation of modern Russian statehood. Bulletin of the Moscow Academy of the Investigative Committee of Russia, 1, 40-46. (In Russ.)
7. Toynbee, A.J. (2002). Civilizations on Trial: Collection; transl. from English. Moscow: Airis-press. 592 p. (In Russ.)
8. Leontiev, K.N. (1993). Byzantism and Slavdom. Selected works. Moscow: Moskovsky Rabochy. 400 p. (In Russ.)
9. Huntington, S. (2023). The Clash of Civilizations, transl. from English. Moscow: AST. 603 p. (In Russ.)
10. Danilevsky, N.Ya. (2018). Russia and Europe. Moscow: Algoritm. 560 p. (In Russ.)
11. Kissinger, H. (2017). World Order, transl. from English. Moscow: AST. 512 p. (In Russ.)
12. Brzezinski, Z. (2012). Strategic Vision: America and the Global Crisis; transl. from English. Moscow: Astrel. 285 p. (In Russ.)
13. Baikov, A.A., Vinogradov, A.V. et al.; ed. by Torkunov, A.V., Streltsov, D.V., Koldunova, E.V. (2022). The "Asian Turn" in Russian Foreign Policy: Achievements, Problems, Prospects: Monograph. Moscow: Aspekt Press. 256 p. (In Russ.)
14. Naumkin, V.V. (2020). The non-West model: does a civilization-state exist? Polis. Political Studies, 4, 78-93. (In Russ.)
15. Vinogradov, A.V. (2023). The external world and China's strategies after the 20th CPC Congress. Problems of the Far East, 5, 90-107. (In Russ.)
16. Dynkin, A.A. (2024). Transformation of the world order: economy, ideology, technologies. Polis. Political Studies, 5, 8-23. (In Russ.)
17. Lee, K.-F. (2019). AI Superpowers: China, Silicon Valley, and the New World Order; transl. from English. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber. 240 p. (In Russ.)
18. Gumilev, L.N. (2018). From Rus to Russia: essays on ethnic history. Moscow: Airis-press. 320 p. (In Russ.)
19. Yang Nan, Guo Peijing. (2022). Chinese-Russian cooperation in the Arctic: current situation, challenges and development priorities. Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast, 3, 259-273. (In Russ.)
20. Martins, T.T. (2023). Arctic Ambitions: China's Engagement with the Northern Sea Route. The Diplomat, November 24.
21. McFaul, M., Medeiros, E. (2025). China and Russia will not be split. Foreign Affairs, April 4.
22. McFaul, M., Milani, A. (2025). The real meaning of Putin's Middle East failure. Foreign Affairs, July 25.
23. Glazyev, S.Yu. (2023). Our own path. Eurasian Integration: Economics, Law, Politics, 2, 9-10. (In Russ.)
24. Putin, V.V. (1999). Russia at the Turn of the Millennium. Nezavisimaya Gazeta, December 30. (In Russ.)
25. Goloskokov, L.V. (2019). On the strategy of development of public administration, law and economics. In: Transformation of Public-Legal Means of Economic and Financial Development: monograph (Team of authors; ed. by M.A. Lapina, G.F. Ruchkina). Moscow: Knorus. 410 p. (In Russ.)
26. Putin, V.V. (2024). Speech at the meeting of the Valdai Discussion Club (November 7, 2024) / Official website of the President of Russia. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/75521. (In Russ.)
27. Sun Tzu. (2006). Treatise on the Art of War / The Art of Strategy: Ancient Chinese Treatises; transl. from Chinese, preface and comments by Acad. N.I. Konrad. Moscow: Eksmo. 528 p. (In Russ.)

Information about the author
Yuriy A. Tsvetkov – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Criminal Procedure

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) 19.09.2025
Поступила после рецензирования 20.07.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

УДК 004.9:65.011.56
JEL: M15, O31, O33
EDN: YUUYLE

Оригинальная научная статья
ВАК 5.2.6. Менеджмент

ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ БИЗНЕС-ПРОЦЕССОВ: АНАЛИЗ И АДАПТАЦИЯ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАКТИКЕ

Роман Юрьевич Петрушевский

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

Аннотация. **Введение.** Цифровая трансформация бизнес-процессов выступает фундаментальным фактором конкурентоспособности и стабильности предприятий. Традиционные системы управления бизнес-процессами (СУБП) демонстрируют ограниченную производительность в условиях растущей изменчивости внешней среды. Научная проблема заключается в отсутствии комплексного методологического аппарата, обеспечивающего системный анализ зарубежных моделей цифровой трансформации, выявление факторов успеха и ограничений, а также адаптацию международной практики к условиям предприятий Донецкой Народной Республики.

Методы. Методологической основой является междисциплинарный подход, объединяющий теорию управления бизнес-процессами, цифровую экономику и системный анализ. На основе сравнительного анализа опыта Индии, Китая и африканских стран построена типология моделей цифровой трансформации.

Результаты. Разработана гибридная концептуальная структура цифровой трансформации СУБП, синтезирующая методологию интеллектуального управления бизнес-процессами, технологии роботизированной автоматизации, анализ больших данных и прогнозное моделирование. Выявлены ключевые факторы успешной цифровизации: конвергенция СУБП и АРП, интеграция с мобильными платформами, применение прогнозной аналитики для управления волатильностью. Определены приоритетные направления автоматизации для предприятий ДНР: управление цепочками поставок, взаимодействие с государственными системами, управление оборотным капиталом. Сформулирована концепция прагматической корпоративной цифровизации, включающая создание отраслевых цифровых консорциумов и внедрение систем мониторинга критических рисков.

Обсуждение. Определены организационные и культурные факторы успеха: внедрение методологии BizDevOps, развитие межфункционального сотрудничества, формирование культуры непрерывного обучения. Обосновано, что успех цифровой трансформации определяется не применением отдельных технологий, а сбалансированным комплексным подходом, минимизирующим организационные, культурные и кадровые риски.

Ключевые слова: модель, цифровая трансформация, бизнес-процессы, предприятие, структура, интеллектуальное управление, стабильность.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Петрушевский Р.Ю. Зарубежные модели цифровой трансформации бизнес-процессов: анализ и адаптация в отечественной практике. Государственное управление и право. 2026. № 3(11). С. 263-273. EDN: YUUYLE

© Петрушевский Р.Ю., 2026

UDC 004.9:65.011.56
JEL: M15, O31, O33
EDN: YUUYLE

Original scientific article
HAC 5.2.6. Management

FOREIGN MODELS OF DIGITAL TRANSFORMATION OF BUSINESS PROCESSES: ANALYSIS AND ADAPTATION IN DOMESTIC PRACTICE

Roman Yu. Petrushevsky

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

Annotation. **Introduction.** Digital transformation of business processes is a fundamental factor in the competitiveness and stability of enterprises. Traditional business process management systems (BPMS) demonstrate limited performance under growing external volatility. The research problem lies in the absence of a comprehensive methodological apparatus providing a systemic analysis of foreign digital transformation models, identification of success factors and limitations, and adaptation of international practice to the conditions of enterprises in the Donetsk People's Republic.

Methods. The methodological basis is an interdisciplinary approach combining business process management theory, digital economics, and systems analysis. Based on a comparative analysis of the experience of India, China, and African countries, a typology of digital transformation models is constructed.

Results. A hybrid conceptual framework for BPMS digital transformation is developed, synthesizing intelligent business process management methodology, robotic process automation technologies, big data analytics, and predictive modeling. Key factors of successful digitalization are identified: convergence of BPMS and RPA, integration with mobile platforms, and application of predictive analytics for managing volatility. Priority automation areas for DPR enterprises are identified: supply chain management, interaction with government systems, and working capital management. The concept of pragmatic corporate digitalization is formulated, including the creation of industry digital consortia and the introduction of critical risk monitoring systems.

Discussion. Organizational and cultural success factors are identified: implementation of the BizDevOps methodology, development of cross-functional cooperation, and formation of a continuous learning culture. It is substantiated that the success of digital transformation is determined not by the application of individual technologies but by a balanced comprehensive approach minimizing organizational, cultural, and personnel risks.

Keywords: model, digital transformation, business processes, enterprise, structure, intelligent management, stability.

Financing information: this research received no external funding.

For citation: Petrushevsky, R.Yu. (2026). Foreign models of digital transformation of business processes: analysis and adaptation in domestic practice. Public administration and law, 3(11), 263-273. EDN: YUUYLE

Введение

Цифровая трансформация бизнес-процессов в современных условиях является фундаментальным фактором определения конкурентоспособности и стабильности предприятий в мировой экономике. Традиционные системы управления бизнес-процессами (СУБП), исторически ориентированные на оптимизацию, стандартизацию и повышение операционной эффективности, демонстрируют ограниченную производительность в условиях растущей изменчивости внешней среды, экспоненциального роста данных и новых ожиданий потребителей. Классические подходы, основанные на статических моделях производительности и методах линейной оптимизации, не могут адекватно отражать динамический характер современных процессов, их адаптивность и интеграцию в цифровую экосистему предприятия.

Анализ зарубежного опыта внедрения цифровых технологий в СУБП выявляет значительное разнообразие стратегий и моделей, возникших под влиянием национальных особенностей, институциональной среды и уровня технологического развития. Например, индийская модель демонстрирует эффективность гибридной автоматизации на стыке СУБП и автоматизации роботизированных процессов (АРП), позволяя масштабировать операции в условиях нехватки персонала и заполнять цифровой разрыв между современными и устаревшими системами. Китайская модель, реализованная в рамках стратегии «Сделано в Китае 2025», представляет собой системный государственно-частный симбиоз, направленный на создание национальных промышленных интернет-платформ, интеграцию искусственного интеллекта и больших данных в производственные процессы, разработку «цифровых

© Petrushevsky R.Yu., 2026

близнецов» и обеспечение комплексной прослеживаемости в цепочках поставок. Африканская модель, работающая в рамках структурных ограничений, демонстрирует прагматичные гибридные стратегии, ориентированные на мобильные и облачные решения, прогнозную аналитику для управления рисками и создание региональных цифровых кластеров.

Методологии интеллектуального управления бизнес-процессами (ИУБП) эффективно интегрируют искусственный интеллект и машинное обучение в операционную деятельность, но не учитывают специфику развёртывания в условиях инфраструктурных ограничений и нехватки ресурсов. Автоматизированные технологии автоматизации процессов позволяют автоматизировать фрагментированные задачи, но требуют координации на уровне сложных процессов. Конвергенция СУБП и АРП создаёт мощный набор гибридных инструментов, но требует адаптации к конкретным условиям деятельности предприятий в Донецкой Народной Республике. При этом каждая из рассмотренных моделей создавалась под влиянием уникального сочетания национальных, институциональных и технологических факторов, что делает прямое копирование иностранных решений неэффективным без глубокого анализа и адаптации к отечественной практике.

Научная проблема заключается в отсутствии комплексного методологического аппарата, обеспечивающего: системный анализ зарубежных моделей цифровой трансформации бизнес-процессов с выделением ключевых факторов успеха и ограничений; выявление организационных, культурных и управленческих условий эффективной цифровизации СУБП; адаптацию успешной международной практики к условиям предприятий Донецкой Народной Республики, характеризующихся ограниченностью ресурсов, нестабильной инфраструктурой и необходимостью обеспечения операционной стабильности; создание концептуальных основ построения интеллектуальных систем управления бизнес-процессами, способных обеспечить долгосрочную конкурентоспособность в эпоху цифровой экономики.

Цель исследования

Целью исследования является разработка гибридного методологического устройства цифровой трансформации систем управления бизнес-процессами и адаптивных механизмов их реализации для предприятий, функционирующих в условиях ограниченности ресурсов, на основе интеграции интеллектуального управления бизнес-процессами, технологии управляемой автоматизации и прогнозирования аналитики с учётом специфики отечественной практики. Для достижения этой цели решаются следующие задачи:

создание гибридной концептуальной платформы цифровой трансформации СУБП, объединяющей методологию интеллектуального управления бизнес-процессами, технологию автоматизации роботов, анализ больших данных и прогнозное моделирование для создания самооптимизирующихся и адаптивных операционных моделей;

проведение сравнительного анализа зарубежного опыта цифровой трансформации бизнес-процессов для выявления ключевых факторов успеха, включая конвергенцию СУБП и АРП, интеграцию с мобильными платформами и применение прогнозной аналитики для управления волатильностью;

адаптация выявленных эффективных международных практик к условиям Донецкой Народной Республики с разработкой приоритетных направлений автоматизации, включая управление цепочками поставок в условиях логистических потрясений, взаимодействие с государственными системами и механизмами целевого финансирования;

разработка концепции прагматической корпоративной цифровизации, которая фокусируется на решении проблем выживания и устойчивого функционирования, включая создание отраслевых цифровых консорциумов для совместного использования инфраструктуры и внедрение систем мониторинга критических рисков;

разработка рекомендаций по организационным и культурным факторам успеха цифровой трансформации, включая развитие межфункционального сотрудничества и формирование культуры непрерывного обучения и экспериментов.

Методы исследования

Методологической основой исследования является междисциплинарный подход, который объединяет теорию управления бизнес-процессами, цифровую экономику, системный анализ. Разработана гибридная концептуальная структура цифровой трансформации СУБП, синтезирующая методологию интеллектуального управления бизнес-процессами для создания самооптимизирующихся процессов, технологии автоматизации роботов для автоматизации фрагментированных задач, анализ больших данных для выявления скрытых закономерностей и прогностическое моделирование для прогнозирования узких мест и аномалий в операциях.

На основе сравнительного анализа зарубежного опыта Индии, Китая и африканских стран построена типология моделей цифровой трансформации, в которой подчёркивалась индийская модель гибридной автоматизации на стыке СУБП и АРП, китайская модель системной государственной поддержки с созданием националь-

ных промышленных онлайн-платформ и африканская модель прагматической цифровизации с приоритетом мобильных решений и прогнозной аналитики для управления рисками. Определены ключевые факторы успешной цифровизации, включая конвергенцию СУБП и АРП для создания гибридных цифровых конвейеров, интеграцию с мобильными платформами для заполнения пробелов в инфраструктуре и применение прогнозной аналитики для управления волатильностью.

Адаптация выявленных эффективных международных практик к условиям Донецкой Народной Республики реализована вместе с разработкой приоритетных областей автоматизации: управление цепочками поставок в условиях логистических потрясений на основе гибридных цифровых трубопроводов, сотрудничество с государственными системами и механизмами целевого финансирования путём интеграции СУБП и АРП, а также управление оборотным капиталом с использованием прогнозной аналитики для мониторинга критических рисков.

Сформулирована концепция прагматической корпоративной цифровизации ДНР, которая фокусируется на решении проблем «выживания» и обеспечения операционной стабильности, включая создание отраслевых цифровых консорциумов для предоставления СУБП инфраструктуры и аналитических услуг, внедрение систем мониторинга критических рисков на основе прогнозных моделей и использование мобильных и облачных платформ в качестве основной технологической основы.

Определены организационные и культурные факторы успеха цифровой трансформации: внедрение методологии BizDevOps, которая обеспечивает тесное сотрудничество бизнес-аналитиков, владельцев процессов и ИТ-специалистов на всех этапах жизненного цикла процессов, развитие межфункционального сотрудничества, создание культуры непрерывного обучения и экспериментов и готовность принимать неудачи как неотъемлемую часть инновационного процесса.

Результаты исследования и их обсуждение

Р.Т. Адильчаев выявил, что цифровизация набирает всё более высокие обороты, поиск действенных инструментов, методов и направлений трансформации выступает первоочерёдной проблемой, требующей незамедлительного решения [2]. В целом можно согласиться с позицией исследователя, что поиск эффективных механизмов цифровой трансформации является критической задачей.

Как отмечено Н.В. Гордеевой, «Цифровая трансформация финансовой индустрии включает в себя два элемента. Первый связан с приходом технологических компаний на рынок финансовых услуг. Второй – цифровизация традиционных финансовых организаций и внедрение ими инновационных технологий для повышения эффективности финансовых услуг», в следствии чего данные направления обеспечивают синергетический эффект [7].

Эволюция систем управления бизнес-процессами под влиянием цифровой трансформации проходит несколько качественно различных этапов, каждый из которых характеризуется сложностью применяемых технологий и расширением функциональности.

На начальном этапе основное внимание уделялось автоматизации отдельных рутинных задач в рамках концепции систем рабочего процесса, что позволило увеличить скорость выполнения операций и уменьшить влияние человеческого фактора. Дальнейшее развитие привело к созданию гибких платформ управления процессами на основе формализованных моделей, обеспечивающих комплексную координацию деятельности различных подразделений и услуг в едином информационном пространстве.

На основе анализа текущих тенденций и выявленных ограничений традиционных подходов разработана гибридная концептуальная структура, сочетающая методологию интеллектуального управления бизнес-процессами с передовыми цифровыми технологиями. Интеллектуальное управление бизнес-процессами является стратегической парадигмой, в которой традиционные системы управления процессами связаны с искусственным интеллектом и машинным обучением, что позволяет создавать самооптимизирующие, прогнозирующие и контекстуальные процессы, способные автономно адаптироваться к изменениям во внешней среде, выявить несоответствия и инициировать корректирующие действия в режиме реального времени.

Ключевым элементом разработанной гибридной структуры является интеграция с технологиями роботизированной автоматизации процессов, которая создаёт мощный синергетический эффект. В отличие от традиционных СУБП, которые сосредоточены на комплексных структурированных процессах с участием людей и ИТ-систем, АРП была разработана для автоматизации фрагментированных, высокодетерминированных задач на уровне пользовательского интерфейса.

В предлагаемой модели платформа СУБП действует как координатор процесса высокого уровня, определяя его общую логику и привлекая различных участников – людей, корпоративные информационные системы и программных ботов, – обеспечивая гибкие цифровые конвейеры, особенно эффективные в областях массовых

операций и управления цепочками поставок [3].

Ключевым компонентом гибридной структуры является интеграция анализа больших данных и прогнозного моделирования, что меняет характер управления процессами. Процессы не действуют в корпоративных информационных системах и начинают обогащаться контекстными данными из различных внешних источников: сенсорами на оборудовании, мобильными устройствами клиентов и сотрудников, информационными потоками из социальных сетей. Прогностические модели, основанные на алгоритмах машинного обучения, анализируют выполнение процессов в реальном времени, предвещают возникновение узких мест и потенциальных сбоев, предлагают оптимальные сценарии реагирования и, в некоторых случаях, автономно реализуют корректирующие эффекты без участия человека. Результатом интеграции всех перечисленных компонентов является преобразование статических, строго регулируемых процессов в динамические, самооптимизирующие и адаптивные операционные модели. Такие модели способны постоянно извлекать уроки из собираемых данных о реализации процессов, выявлять скрытые закономерности и неочевидные отношения, прогнозировать последствия различных управленческих решений и автономно адаптироваться к изменениям во внешней среде, что позволяет предприятиям перейти от дискретных улучшений к постоянной оптимизации операционной деятельности, обеспечивая устойчивость и конкурентоспособность в условиях высокой неопределённости и динамично меняющихся рыночных условий.

Например, индийский рынок стал эталоном гибридной автоматизации на стыке управления бизнес-процессами и роботизированной автоматизацией процессов, что связано с уникальным сочетанием факторов, а именно:

масштаб и сложность операций: крупные индийские компании в области телекоммуникаций (Airtel, Reliance Jio), логистики (Blue Dart, Mahindra Logistics) и государственного сектора (проект «Digital India») сталкиваются с огромным количеством рутинных транзакций – от обработки запросов клиентов до рукопожатия документов и рукопожатия данных между устаревшими системами.

Цель автоматизации: ключевыми факторами были не только снижение стоимости, но признание цифровой пропасти между современными системами офиса и старыми платформами, а также обеспечение масштабируемости услуг для сотен миллионов пользователей.

Типичный сценарий развёртывания: СУБП организует комплексный процесс подключения нового клиента. На этапах, требующих взаимодействия с человеком (проверка документов, запрос подтверждения), задание направляется к специалисту через единый интерфейс. Там, где необходимо, извлечь данные из счёта, внести их в трёх разных системах учёта или проверить в чёрном списке, СУБП запускает бота. Бот работает в интерфейсе этих систем, как человек, однако в 10 раз быстрее и без ошибок. Результат – процесс, который ранее занимал дни из-за ручного перемещения данных и ожидания рукопожатия, сокращается до часов с практически нулевым процентом ошибок на этапах, переданных боту [9].

Поэтому адаптация к условиям Донецкой Народной Республики имеет важное значение. Для предприятий ДНР, работающих в условиях нехватки ресурсов, нестабильной инфраструктуры и необходимости быстрой адаптации, конвергенция СУБП приобретает стратегический прагматический характер. Его реализация должна решать не проблемы роста, а проблемы выживания и обеспечения бесперебойной работы критических операций.

Цель: создать цифровую основу устойчивости для ключевых бизнес-процессов в условиях нехватки персонала, логистических пробелов и необходимости строгого контроля за использованием ресурсов.

Приоритетные процессы автоматизации: управление цепочкой поставок в условиях логистических потрясений: СУБП отслеживания и перенаправления грузов. Бот для автоматического составления таможенных деклараций, согласования данных в счетах между различными системами и мониторинга изменений в законодательстве.

Взаимодействие с государственными системами и целевым финансированием: автоматизация составления и представления отчётов, заявок на участие в государственных программах восстановления, где требуется ручной перенос данных из внутренних отчётов в строго регулируемые веб-формы государственных учреждений.

Управление оборотным капиталом: комплексный процесс согласования платежей от инициации до выполнения, в котором СУБП берёт на себя контроль контрагента над внутренними основами, вычисляет лимиты и создаёт платёжные поручения. Таким образом, для предприятий ДНР гибрид СУБП – инструмент оперативной адаптации и повышения выживаемости. Это способ компенсировать нехватку квалифицированной рабочей силы, преодолеть фрагментацию данных и обеспечить выполнение критических процессов даже перед лицом внешних помех. Успешный опыт Индии демонстрирует потенциал методологии, но её внедрение в ДНР требует крайней прагматичности, сосредоточенности на решении конкретных

проблем совершенствования процессов и готовности работать в технологически не идеальных условиях.

Ещё одна заметная тенденция – интеграция СУБП с аналитикой больших данных, поскольку процессы перестают быть закрытыми в корпоративных информационных системах. Датчики на оборудовании, данные с мобильных устройств клиентов и сотрудников, потоки информации из социальных сетей становятся новыми источниками событий, которые запускают, изменяют или завершают бизнес-процессы.

Например, Китай, который объявил о своей стратегии «Сделано в Китае 2025» стал мировым лидером и испытательной платформой для реализации принципов Industry 4.0 [1]. Опыт страны демонстрирует уникальную модель цифровизации, сочетающую государственное планирование, внутренние рынки и технологический суверенитет. Подход Китая к внедрению цифровых технологий в управление бизнес-процессами характеризуется несколькими ключевыми тенденциями, а именно:

создание национальных промышленных веб-платформ, таких как COSMOPlat от Haier или Rootcloud от Sany, которые действуют как операционные системы для цифровых фабрик, объединяя данные с оборудования;

акцент на искусственном интеллекте и больших данных для прогнозной аналитики, где такие компании, как Foxconn, используют алгоритмы для прогнозирования сбоев оборудования и автоматической оптимизации графиков производства, сокращая время простоя на 15-20%;

массовая роботизация не только на сборочных линиях, но и в логистике и складировании, где компании Alibaba и JD.com внедряют полностью автоматизированные хранилища на основе искусственного интеллекта;

разработка «цифровых близнецов», полных производственных цепочек, как это делает Baidu в своей интеллектуальной энергии, что позволяет проводить виртуальное тестирование и оптимизацию перед физическим запуском;

конвергенция информационных технологий и операционных технологий через стандарт Time-Sensitive Networking, который обеспечивает управление роботами и машинами в одной сети в режиме реального времени.

Кроме того, китайские компании активно интегрируют технологии блокчейнов для обеспечения всеобъемлющей прослеживаемости в сложных цепочках поставок, подобно Walmart China в пищевой промышленности. В следствии чего отечественные учёные отметили, что «внедрение блокчейн-систем в государственные финансы является перспективным направлением, способным значительно повысить прозрачность, подотчётность и эффективность управления бюджетными средствами» [14].

Государственная политика поощряет создание региональных промышленных кластеров, где предприятия совместно используют облачные сервисы и аналитику, снижая порог входа в цифровую трансформацию для малых и средних предприятий.

Основное внимание уделяется человеческому капиталу: создаются национальные программы переподготовки инженеров и внедряются системы дополненной реальности для удалённой помощи и обучения операторов, как в Bosch Rexroth China. Китайский опыт также демонстрирует риски, связанные с монополизацией данных технологическими гигантами и необходимостью разработки строгих стандартов кибербезопасности для промышленного интернета вещей. Таким образом, китайская модель цифровой трансформации бизнес-процессов представляет собой системный, государственно-частный симбиоз, направленный на построение глобальных технологических экосистем, что является ценным уроком стратегического планирования в других странах, включая Российскую Федерацию и Донецкую Народную Республику [6-8].

Анализ опыта Африки в 2024-2025 гг. в области цифровизации управления бизнес-процессами представляет особый интерес, поскольку многие страны континента, как и предприятия ДНР, вынуждены решать проблемы трансформации в условиях структурных ограничений: неравномерной цифровой инфраструктуры, ограниченного доступа к капиталу, высокой волатильности рынков и необходимости обеспечения базовой операционной стабильности. Их опыт не является простым заимствованием западных моделей Industry 4.0, а представляет собой набор адаптивных, прагматичных гибридных стратегий, что делает его актуальным для анализа в сопоставимых условиях [15].

Приоритет мобильных и облачных платформ в качестве основы UBP. В условиях низкой распространённости настольного интернета и ПК ключевой тенденцией является создание систем UBP на основе мобильных приложений и лёгких облачных решений, что позволяет привлекать удалённых сотрудников, полевых агентов и мелких поставщиков к цифровым процессам. Пример: фермеры используют мобильные BPMS (такие как ProcessMaker или Local Development) для управления цепочками поставок от небольшого фермера до экспортного терминала, где каждый этап (приёмка, контроль качества, оплата) подтверждается с помощью смартфона. Вместо внедрения сложных корпоративных систем существует тенденция к интеграции бизнес-процессов в потребительские

супер-приложения (например, M-Pesa в Восточной Африке, Flutterwave в Западной Африке). Компании строят в них процессы выставления счетов, отслеживания заказов и управления лояльностью, используя готовую огромную цифровую экосистему с высоким уровнем проникновения.

Сосредоточившись на прогнозной аналитике для управления рисками в реальном времени с целью компенсировать недостаток инфраструктуры, африканские компании активно внедряют прогностические модели на основе искусственного интеллекта для активного управления рисками.

Например:

логистика (компании в Нигерии и Южной Африке используют анализ данных GPS, погоды и социальной активности для прогнозирования перебоев с доставкой и автоматического перенаправления грузов);

финансы (финтех-компании используют альтернативные данные (история мобильных платежей, поведение в приложениях) для полностью автоматической оценки и управления кредитным процессом, что аналогично задаче управления рисками в условиях нестабильности);

роботизация процессов как инструмент для преодоления «цифрового разрыва». Технологии автоматизации бизнес-процессов развёртываются не для снижения затрат, а в качестве оптимизации между новыми цифровыми платформами и более старыми, часто бумажными или устаревшими программами, системами государственных учреждений и банков. Боты автоматизируют ручной ввод данных для подачи таможенных деклараций, получения лицензий и банковских гарантий, что напрямую повышает скорость и предсказуемость ключевых бизнес-процессов;

создание региональных цифровых промышленных кластеров. По аналогии с необходимостью создания устойчивых локальных цепочек в Африке создаются специальные технологические парки и кластеры с общей цифровой инфраструктурой (например, облачная платформа, общие службы кибербезопасности), что позволяет малым и средним предприятиям делиться дорогими цифровыми инструментами UBP и аналитикой, которые они не могут себе позволить.

Опыт Африки демонстрирует не столько технологическую изощрённость, сколько стратегическую гибкость в использовании цифровых технологий для UBP. Для условий ДНР это означает следующие приоритеты:

необходимо начинать разработки с мобильных и облачных решений для управления критическими процессами (логистика, распределение гуманитарной помощи, взаимодействие с населением);

использовать интеграцию RPA и API в качестве основы для оперативной связи. Основная цель – обеспечить текучесть данных между изолированными системами предприятий, местной администрации и внешних партнёров (например, поставщиков из дружественных стран);

необходимо сосредоточиться на аналитике для управления волатильностью. Внедрение простых систем мониторинга и прогнозной аналитики для ключевых рисков (сбои в поставках, колебания цен, изменения спроса) будет иметь больший эффект, чем сложные системы оптимизации;

создание отраслевых / территориальных консорциумов для совместного использования цифровой инфраструктуры UBP (например, общей платформы управления цепочками поставок в агропромышленном секторе), что снизит затраты и повысит устойчивость каждого предприятия.

Таким образом, опыт Африки подтверждает, что в условиях ограничений наиболее эффективной является гибридная прагматическая цифровизация, где технология обеспечивает базовую операционную стабильность, управление рисками и заполнение инфраструктурных пробелов. Данный подход стратегически более подходит для создания системы управления бизнес-процессами в ДНР, чем прямое копирование сложных моделей из развитых экономик.

Анализ зарубежного опыта показывает, что самые сложные задачи –организационные и управленческие. Успешная цифровизация СУБП требует новой культуры экспериментов, принятия неудач, межфункционального сотрудничества и постоянного обучения. Популярные методологии, такие как Agile и DevOps, активно переходят из области разработки программного обеспечения в область управления процессами, что приводит к появлению концепции «BizDevOps», которая свидетельствует о тесном сотрудничестве бизнес-аналитиков, владельцев процессов и ИТ-специалистов на всех этапах жизненного цикла бизнес-процесса [5].

Анализ динамики цифровой трансформации бизнес-процессов в Индии, Китае и африканских странах в 2022-2024 гг. выявляет разнонаправленные тенденции, каждая из которых предлагает ценные уроки по адаптации в условиях Донецкой Народной Республики.

В Индии, несмотря на замедление мирового рынка BPM до 4,5-5,5% в 2023 г. (по сравнению с 7,5-8,5 % в 2022 г.), такие гиганты, как Tata Consultancy Services (TCS), продемонстрировали рост своего подразделения BPM на 8%, что стало возможным благодаря стратегическому вниманию к глубоким отраслевым знаниям и интеграции гиперавтоматизации. К 2024 г. ин-

дийские компании перешли на модель, в которой системы управления бизнес-процессами упорядочивают сложные сценарии клиентов, а программные боты выполняют рутинные операции в 10 раз быстрее, чем человек, практически устраняя ошибки. Параллельно лидеры телекоммуникаций Bharti Airtel и Reliance Jio инвестировали 2 миллиарда долларов в покупку оборудования 5G к 2024 г., стремясь обеспечить связь следующего поколения примерно с 575 миллионами пользователей к 2026 г., создав инфраструктурную основу для дальнейшего масштабирования цифровых услуг и автоматизации.

Китай в тот же период укрепил свою модель государственно-частного симбиоза, направленного на технологический суверенитет. Ключевым показателем стало расширение списка отечественных промышленных онлайн-платформ («двухкамерных платформ») с 28 в 2022 г. до 50 в 2023 г. Лидеры рынка, такие как платформа Haier COSMOPlat, добились значительных результатов, заняв 14,8% рынка в сегменте государственных цифровых платформ. Эффективность китайской модели подтверждается конкретными показателями: в автомобильном кластере города Уху внедрение отраслевой платформы снизило производственные затраты 401 малого и среднего бизнеса на 15%, повысив эффективность производства на 50%.

Опыт в Африке за тот же период демонстрирует высокую эффективность гибких, прагматичных стратегий в условиях инфраструктурных ограничений. Запуск платформы Daraja (Safaricom, Кения) открыл экосистему M-Pesa, насчитывающую десятки миллионов пользователей, для других компаний, что позволило малым предприятиям автоматизировать платежи и пересмотр счетов. Параллельно с этим компании создали единый API, который абстрагировал трудности в работе с различными платёжными системами в нескольких странах, позволяя предпринимателям принимать платежи через карты, банковские переводы и мобильные деньги с помощью нескольких строк кода.

Таким образом, анализ с 2022 по 2024 гг. показывает, что для создания эффективной системы управления бизнес-процессами в ДНР необходимо синтезировать лучшие характеристики всех трёх моделей: использовать индийский опыт гибридной автоматизации для компенсации нехватки персонала, адаптировать китайскую модель создания отраслевых консорциумов для совместного использования дорогостоящей цифровой инфраструктуры и, что наиболее важно, принять африканскую прагматичность в использовании мобильных и облачных решений.

Анализ зарубежного опыта внедрения цифровых технологий в системы управления бизнес-процессами показывает, что создание специализированных центров компетенций, отвечающих за накопление знаний, выбор технологических решений и методологическую поддержку бизнес-подразделений, является одним из наиболее эффективных организационных решений, позволяющих консолидировать опыт и обеспечить масштабирование эффективных практик в масштабах всей компании. Ключевым аспектом трансформации является управление изменениями и развитие новых профессиональных компетенций среди сотрудников, поскольку внедрение цифровых технологий изменяет содержание работы и требует других навыков.

В ведущих многонациональных компаниях акцент организации труда последовательно смещается с управления рутинными задачами на управление исключениями, творческое решение нестандартных проблем и эффективное взаимодействие в сложных многокомпонентных ситуациях, когда человеческий интеллект остаётся незаменимым и востребованным ресурсом. Не менее важной организационной тенденцией является переход от классического подхода к внедрению систем управления бизнес-процессами к концепции экосистемы платформы, в которой цифровая платформа рассматривается как стратегическая основа для постоянных инноваций и быстрой адаптации к рыночным изменениям.

Такая платформа должна обладать свойствами масштабируемости для обработки растущих объёмов данных, открытости для лёгкой интеграции с новыми внешними и внутренними службами и гибкости, позволяющей бизнес-пользователям самостоятельно изменять процессы с помощью инструментов с низким кодом и без кода, что становится доминирующей тенденцией в современной практике.

Анализ мировых тенденций доказывает, что цифровые технологии не только автоматизируют существующие процессы, но и трансформируют саму дисциплину управления бизнес-процессами, превращая её в более динамичную, интеллектуальную и ориентированную на человека область. Тщательное изучение зарубежного опыта, включая анализ как успешных случаев, так и неудачных попыток цифровизации, позволяет создать карту возможностей и рисков, которая служит основой для принятия обоснованных управленческих решений. Данные знания позволяют организациям разрабатывать собственную уникальную траекторию цифровой трансформации процессов, избегая дорогостоящих ошибок и концентрируя ресурсы на создании реальной ценности для клиентов и создании устойчивых конкурентных преимуществ в постоянно меняющейся внешней среде.

Карта возможностей и рисков внедрения цифровых технологий в системы управления бизнес-процессами охватывает несколько ключевых областей, первой из которых является переход к интеллектуальному управлению бизнес-процессами и когнитивной автоматизации, где современные информационные технологии позволяют создавать самообучающиеся и адаптивные процессы, способные постоянно совершенствоваться на основе анализа данных [4; 10].

Положительным примером является опыт глобального банка, который внедрил платформу искусственного интеллекта для обработки кредитных заявок, где система анализирует данные в режиме реального времени, автоматически проверяет документы, прогнозирует риски и принимает предварительные решения по 80% стандартных заявок, что сократило время обработки с пяти дней до нескольких часов при одновременном повышении точности и увольнении сотрудников для консультирования в сложных случаях.

Второе направление – синергия систем управления бизнес-процессами и технологий автоматизации роботов, в которых платформа СУБП действует как механизм, который определяет общую логику процесса, а программные боты выполняют рутинные операции на уровне пользовательского интерфейса.

Международная логистическая компания создала гибридную систему, в которой платформа СУБП управляет комплексным процессом таможенного оформления, а боты автономно заполняют идентичные данные в семи различных государственных и внутренних информационных системах, что полностью устраняет человеческие ошибки, сокращает время оформления на 65% и обеспечивает круглосуточную работу.

Интеграция систем управления бизнес-процессами с технологиями IoT и аналитикой больших данных позволяет определить процессы, которые были ориентированы на события и могли мгновенно реагировать на данные датчиков и внешних источников. Например, Шведский производитель промышленного оборудования внедрил систему, в которой датчики в машинах отправляют данные о техническом состоянии в режиме реального времени на платформу СУБП, а при достижении критических значений автоматически инициируется процесс создания заявки на запасные части, назначения инженера и корректировки графика производства, что позволяет избежать простоев и перейти от планового к прогнозируемому обслуживанию.

Ещё одно направление включает организационные инновации, связанные с внедрением методологий Agile, DevOps и BizDevOps, которые включают создание многофункциональных команд и культуру постоянных экспериментов. Голландский финтех-стартап изначально построил управление процессами на принципах BizDevOps, где небольшие команды из бизнес-аналитики, технолога и программиста совместно проектируют, автоматизируют и оптимизируют клиентские процессы, что обеспечило высокую скорость вывода новых продуктов на рынок и гибкую адаптацию к требованиям изменений.

Управление изменениями и развития новых профессиональных навыков, в которых роль сотрудника меняется от обычного исполнителя задач до аналитика по решению проблем и контролёра исключений также определяет особую важность для предприятий. Например, Южнокорейский оператор запустил масштабную программу переподготовки сотрудников колл-центра, чьи рутинные задачи были автоматизированы с помощью чат-ботов, обучая их навыкам обработки сложных запросов, эмоциональному интеллекту и анализу процессов, что привело к увеличению удовлетворённости клиентов и большей лояльности сотрудников, которые перешли на более интеллектуальную работу [11-13].

Подход, на основе платформы с использованием инструментов с низким кодом и без кода, которые дают бизнес-пользователям возможность изменять и создавать процессы самостоятельно, не привлекая разработчиков, также приобретает особую важность. Крупная консалтинговая фирма внедрила платформу с низким кодом, позволяющую консультантам из различных практик самостоятельно создавать и автоматизировать внутренние рабочие процессы согласования предложений и управления знаниями, при этом ИТ-отдел выступал в качестве архитектора и куратора платформы, что привело к резкому повышению операционной эффективности, снижению нагрузки на ИТ и ускорению внедрения улучшений.

Выводы

Таким образом, успех цифровой трансформации систем управления бизнес-процессами в зарубежной практике определяется не применением каких-либо технологий, а реализацией сбалансированного комплексного подхода, учитывающего технологические возможности и одновременно минимизирующего организационные, культурные и кадровые риски. Ключом к разработке эффективной траектории цифровой трансформации для отечественных предприятий является тщательное изучение накопленного международного опыта.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Kanzychakova A.A. The process of digitalization of agriculture in China. 2025. P. 412-415. EDN: MJEYDS.

2. Адильчаев Р.Т., Аймагамбетов Е.Б., Алетдинова А.А. [и др.]. Современные проблемы обеспечения устойчивого развития социально-экономических систем. Донецк: Издательство ДонНУ, 2023. 283 с. EDN: CGEADX.

3. Андреев И.Н. Цифровизация и её влияние на финансовые услуги и налоговую оптимизацию. Холодная наука. 2024. № 7. С. 42-46. EDN: RLITXG.

4. Баротов М.Ф., Якунина К.И. Цифровизация налогового контроля: российский и зарубежный опыт. Москва: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2023. С. 307-313. EDN: FUVDVO.

5. Близкий Р.С., Лебединская Ю.С. Трансформация учёта и отчётности государственных финансов цифровой среды нацпроекта «Цифровая экономика». Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2023. № 1. С. 57-63.

6. Бурнашев Р.А. Анализ данных на языке программирования Python: Библиотека Pandas. Казань: Казанский университет, 2022. 25 с.

7. Гордеева Н.В. Цифровая трансформация как фактор развития государственных финансов. Донецк: Донецкий национальный университет, 2025. С. 36-39. EDN: YIGEEI.

8. Мировая экономика: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учёт, анализ и аудит», «Мировая экономика» / Ю.А. Щербанин, Е.В. Зенкина, П.И. Толмачев [и др.]; под редакцией Ю.А. Щербанина. 5-е изд. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2023. 503 с. ISBN 978-5-238-03272-6. URL: https://www.iprbookshop.ru/141600.html.

9. Некрасова О.Л., Полшков Ю.Н., Половян А.В. [и др.]. Управление бизнесом в цифровой экономике. Москва: Издательство «Перо», 2023. 266 с. ISBN 978-5-00218-894-9. EDN: KMVBQF.

10. Нурсапина К.У. Развитие материально-технической базы растениеводства на основе цифровых технологий: диссертация на соискание учёной степени кандидата экономических наук. Саратов, 2024. 187 с. EDN: BDKBAY.

11. Официальный сайт Department for Business, Energy and Industrial Strategy. URL: https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-energy-and-industrial-strategy.

12. Официальный сайт Всемирного экономического форума. URL: https://www.weforum.org/.

13. Печникова Н.С., Охотников И.В., Сибирко И.В. Обзор состояния процесса цифровизации экономики: отечественная практика и зарубежный опыт. Russian Economic Bulletin. 2021. Т. 4, № 5. С. 207-213. EDN: MGQBYF.

14. Петрушевская В.В., Гордеева Н.В. Применение блокчейн-системы для повышения прозрачности государственных финансов: проблемы, пути решения. Новое в экономической кибернетике. 2025. № 3. С. 165-177. DOI 10.5281/zenodo.17849891. EDN: RDKSOP.

15. Шкваря Л.В. Страны Северной Африки: экономическое развитие и готовность к цифровизации. Международная торговля и торговая политика. 2022. Т. 8, № 2(30). С. 105-117. DOI 10.21686/2410-7395-2022-2-105-117. EDN: LKUAFF.

Информация об авторе

Петрушевский Роман Юрьевич – аспирант кафедры менеджмента производственной сферы

REFERENCES

1. Kanzychakova, A.A. (2025). The process of digitalization of agriculture in China. Proceedings of the International Conference, February 25-27, 2025, 412-415. EDN: MJEYDS.

2. Adilchaev, R.T., Aimagambetov, E.B., Aletdinova, A.A., et al. (2023). Modern problems of ensuring sustainable development of socio-economic systems. Donetsk: DonNU Publishing House. EDN: CGEADX. (In Russ.)

3. Andreev, I.N. (2024). Digitalization and its impact on financial services and tax optimization. Cold Science, (7), 42-46. EDN: RLITXG. (In Russ.)

4. Barotov, M.F., & Yakunina, K.I. (2023). Digitalization of tax control: Russian and foreign experience. Derzhavin Readings: XVII International Scientific and Practical Conference: Collection of Articles, 2, 307-313. Moscow: All-Russian State University of Justice. EDN: FUVDVO. (In Russ.)

5. Blizkiy, R.S., & Lebedinskaya, Yu.S. (2023). Transformation of accounting and reporting of public finances in the digital environment of the national project "Digital Economy". Vestnik of Astrakhan State Technical University. Series: Economics, (1), 57-63. (In Russ.)

6. Burnashev, R.A. (2022). Data analysis in Python: Pandas library. Kazan: Kazan University. (In Russ.)

7. Gordeeva, N.V. (2025). Digital transformation as a factor in the development of public finances. Economics, Management and Finance: New Approaches and Solutions: Abstracts of Reports and Speeches of the All-Russian (with International Participation) Scientific and Practical Conference, 36-39. Donetsk: Donetsk National University. EDN: YIGEEI. (In Russ.)

8. Shcherbanin, Yu.A., Zenkina, E.V., Tolmachev, P.I., et al. (2023). World economy (5th ed.). Moscow: UNITY-DANA. Retrieved December 23, 2025, from https://www.iprbookshop.ru/141600.html. (In Russ.)
9. Nekrasova, O.L., Polshkov, Yu.N., Polovyan, A.V., et al. (2023). Business management in the digital economy. Moscow: Pero Publishing House. EDN: KMVBQF. (In Russ.)
10. Nursapina, K.U. (2024). Development of the material and technical base of crop production based on digital technologies (PhD dissertation). Saratov. EDN: BDKBAY. (In Russ.)
11. Department for Business, Energy and Industrial Strategy. (n.d.). Official website. Retrieved December 26, 2025, from https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-energy-and-industrial-strategy.
12. World Economic Forum. (n.d.). Official website. Retrieved December 4, 2025, from https://www.weforum.org/. (In Russ.)
13. Pechnikova, N.S., Okhotnikov, I.V., & Sibirko, I.V. (2021). Review of the state of the digitalization process of the economy: Domestic practice and foreign experience. Russian Economic Bulletin, 4(5), 207-213. EDN: MGQBYF. (In Russ.)
14. Petrushevskaya, V.V., & Gordeeva, N.V. (2025). Application of blockchain system to increase transparency of public finances: Problems, solutions. New in Economic Cybernetics, (3), 165-177. https://doi.org/10.5281/zenodo.17849891. (In Russ.)
15. Shkvarya, L.V. (2022). North African countries: Economic development and readiness for digitalization. International Trade and Trade Policy, 8(2), 105-117. https://doi.org/10.21686/2410-7395-2022-2-105-117. (In Russ.)

Information about the author
Roman Yu. Petrushevsky – Postgraduate student of the Department of the Production Sector 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) 09.07.2026
Поступила после рецензирования 25.08.2026
Принята к публикации (Accepted) 08.09.2026

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО
Gosudarstvennoye upravteniye i pravo / Public Administration & Law
№3(11)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: 24.09.2026 г.
Формат 60x84x1/8 Усл. печ. л. 31.85
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